

INFORME COMISION INVESTIGADORA SOBRE LA SITUACION ECONOMICA Y FINANCIERA DE ANCAP ENTRE LOS AÑOS 2000 Y 2015

15 de febrero de 2016

Se presentan en este documento las conclusiones a las que arriba el abajo firmante, Senador del Partido Independiente, Pablo Mieres, como resultado de las actuaciones y de la documentación recibida a efectos de investigar la situación económica y financiera del Ente Autónomo ANCAP durante el período 2000-2015.

El Informe se estructura en 19 capítulos. En cada capítulo se examina la actuación de la conducción del Ente en referencia a cada uno de los temas que fueron objeto de la denuncia; además se agregan otros asuntos que fueron incorporados en el transcurso de la investigación.

El primer capítulo se dedica a resumir la actuación de la Comisión Investigadora.

En cada tema se ha buscado ordenar el análisis en torno a tres tipos de conclusiones: (a) problemas de gestión, (b) irregularidades y (c) irregularidades que poseen apariencia de ilícitos.

Justamente, luego de recorrer los diferentes temas, se dedica un apartado específico a sintetizar las conclusiones que se fueron identificando en los diferentes capítulos anteriores.

Finalmente, el último capítulo se concentra en las propuestas de reformas normativas que deberían realizarse para mejorar el control sobre las empresas públicas y, en particular, el funcionamiento de ANCAP.

1. Actuación de la Comisión Investigadora

La Comisión Investigadora se instaló el 7 de agosto de 2015 y llevó adelante sus actuaciones hasta el 18 de diciembre de 2015.

Se realizaron 36 sesiones y fueron recibidos 50 comparecientes. El Directorio de ANCAP junto a sus asesores fue recibido en 5 sesiones diferentes y comparecieron ex autoridades de ANCAP y del Gobierno Nacional, así como 10 Gerentes actuales de ANCAP.

El listado de los comparecientes figura en las diferentes Actas de Sesión de la Comisión y se adjunta en un Anexo a este Informe.

Se debe registrar que 22 testigos invitados por la Comisión, se negaron a comparecer; de ellos 11 son funcionarios del Ente Autónomo que es objeto de investigación y varios de ellos desempeñan cargos gerenciales dentro de la estructura orgánica de ANCAP, por lo que su negativa adquiere una particular significación.

Desde nuestro punto de vista su reticencia a brindar declaración ante una Comisión Investigadora del Parlamento es objeto de cuestionamiento y, además, supone una presunción en contra con respecto a las eventuales responsabilidades en las que pudieran haber incurrido. Para decirlo más claro, creemos que su reticencia perjudica su posición ante las

responsabilidades detectadas en la gestión de la empresa pública en que desarrollan su actividad.

No advirtieron que son funcionarios públicos y deben dar cuenta de sus acciones ante los representantes de la ciudadanía, los legisladores, que investigan un rotundo fracaso en la gestión de un ente que perdió una enorme cantidad de recursos. Sus testimonios eran relevantes puesto que, al menos quienes tienen cargos gerenciales, han tomado decisiones que pueden estar vinculadas con los resultados alcanzados.

Esta actitud es aún más negativa en la medida que varios de quienes se negaron a comparecer utilizaron un mismo texto con redacción idéntica, como si fuera una decisión de resistencia colectiva.

Debe señalarse, además, la ausencia de una directiva del Directorio de ANCAP reclamando a sus gerentes la necesidad de prestar colaboración con el Poder Legislativo, lo que a nuestro juicio, implica una responsabilidad adicional a las que corresponden por la gestión del ente.

Los funcionarios de ANCAP que se negaron a comparecer son los siguientes:

- Gerardo Marcelli, Gerente de Negocios Diversificados.
- Carlos Marichal, Gerente de Planificación Estratégica.
- José Pastorino, Gerente de Negocios Energéticos (compareció una vez y se negó a comparecer en una segunda ocasión)
- Miguel Rabosto, Gerente de Planificación y Desarrollo.
- Javier Cousillas, Gerente de Abastecimiento.
- Schubert Santos, Gerente de Recursos Humanos.
- María del Carmen Giráldez, ex Gerente Económico Financiero
- Susana Caimi, Contable
- Selva Martínez, Contable
- Cristina Ferrari, Contable
- Guillermo Boam, Jefe de la Terminal Petrolera de José Ignacio.

De todas maneras, se debe concluir que el número y características de los comparecientes así como la documentación recibida, ha permitido realizar un trabajo de investigación sobre la situación económica y financiera de ANCAP durante el período considerado, con información suficiente para poder arribar a conclusiones sustantivas y abarcativas, de acuerdo a lo resuelto por el Senado en relación a los temas que fueron objeto de denuncia.

La documentación recibida se encuentra almacenada en 24 CDs que incluyen todos los documentos que fueron suministrados por ANCAP y otros organismos públicos a los que se solicitó la información pertinente. Las referencias documentales aparecen citadas en el cuerpo de este informe remitiéndolas a los archivos correspondientes.

2. Objeto de la investigación parlamentaria

Algunos legisladores del partido de gobierno han señalado que el único objeto de una Comisión Investigadora Parlamentaria es la determinación de irregularidades o ilicitudes. Por lo tanto, de este modo se pretende dejar fuera del objeto de la investigación a la evaluación de la gestión de la conducción de ANCAP.

Para ello se apoyan en lo que establece la norma que regula las Comisiones Parlamentarias, Ley N° 16.698, puesto que en su artículo 6° establece que las Comisiones de Investigación

serán designadas cuando “se haya denunciado con fundamento la existencia de irregularidades o ilicitudes”. De este requisito, que refiere a la designación de la Comisión, se pretende extender la idea de que las Comisiones Investigadoras no tienen competencia para investigar la gestión de los organismos que son objeto de investigación.

Esta interpretación es, a todas luces, equivocada y restrictiva.

En primer lugar porque la evaluación y determinación de eventuales irregularidades o ilicitudes implica, necesariamente, el examen de la gestión realizada. Resulta imposible determinar irregularidades o ilicitudes sin ingresar en el análisis y evaluación de la gestión en cuestión. El estudio y valoración de las decisiones tomadas por los jerarcas en el ejercicio del cargo es ineludible para poder determinar si hubo irregularidades o ilicitudes.

Pero, además, los problemas de gestión pueden implicar la existencia de responsabilidades de los jerarcas a cargo del organismo investigado. En efecto, las responsabilidades de los jerarcas públicos no se limitan exclusivamente a la existencia de irregularidades o ilicitudes; por el contrario existe un amplio campo de responsabilidad referido a conductas que implican mala administración, negligencia, ineptitud u omisión.

Existe responsabilidad administrativa por ejercer el cargo de manera inadecuada, existe responsabilidad administrativa si se actúa con negligencia o ineptitud, existe responsabilidad administrativa si se omite una actuación cuando esta era necesaria, existe responsabilidad administrativa si la consecuencia de las decisiones acarrea pérdidas al organismo que podrían haber sido evitadas si se hubiera actuado con diligencia.

En tal sentido, el Título VI del TOCAF en sus artículos 137 a 148 perfila con precisión la responsabilidad administrativa a la que deben estar sujetos “todos los funcionarios públicos con tareas o funciones vinculadas a la gestión del patrimonio del Estado”. Pero esta responsabilidad alcanza, además, a los jerarcas y empleados de las entidades o personas públicas no estatales que utilicen indebidamente fondos públicos o administren incorrectamente bienes del Estado, en lo pertinente; lo que es particularmente relevante en este caso, en donde las actuaciones no refieren sólo a ANCAP sino a algunas de las empresas vinculadas.

La responsabilidad administrativa se genera por el “apartamiento de las normas aplicables, de los objetivos y metas previstas y el apartamiento inexcusable de los principios y procedimientos de buena administración”, en todos los casos en relación al manejo de dineros o valores públicos y a la custodia o administración de bienes estatales (artículo 137 del TOCAF).

A su vez, de acuerdo con el artículo 38 del Decreto 30/03: *“El incumplimiento de los deberes explicitados en este Decreto y la violación de las prohibiciones contenidas en él constituirán faltas disciplinarias. Como tales, serán objeto de sanción proporcionada a su gravedad, previa sustanciación del procedimiento disciplinario respectivo, en el que se asegurará la garantía de defensa. Ello sin perjuicio de la responsabilidad civil y/o penal prevista por la Constitución y las leyes”*.

Quiere decir que apartarse del desempeño funcional presidido por el interés público, no observar una conducta honesta, no actuar de buena fe y con lealtad, ser desobediente, irrespetuoso o parcial, implicar el interés personal con el público, desenvolverse sin transparencia, eficacia y eficiencia, así como la violación de las prohibiciones relacionadas con implicancias, parentesco o usos indebidos, configuran una responsabilidad administrativa.

Por otra parte, el artículo 20 del Decreto 30/03 dispone que *“Los funcionarios públicos tienen la obligación de respetar estrictamente los procedimientos de contratación aplicables en cada caso y de ajustar su actuación en la materia a los siguientes principios generales (...) F) Igualdad de los oferentes, concurrencia en todos los procedimientos competitivos para el llamado y la selección de ofertas y amplia publicidad de las adquisiciones de bienes y contrataciones de servicios (arts. 5° de la ley 17.060 y 11 literal H) del Decreto 354/999)”*.

Agrega luego en el artículo 23 que *“Todos los funcionarios públicos con funciones vinculadas a la gestión del patrimonio del Estado o de las personas públicas no estatales deberán ajustarse a las normas de administración financiera aplicables, a los objetivos y metas previstos, al principio de buena administración, en lo relativo al manejo de los dineros o valores públicos y a la custodia o administración de bienes de organismos públicos. Sus transgresiones constituyen faltas administrativas aun cuando no ocasionen perjuicios económicos” (arts. 119 y siguientes del TOCAF)*.

Por último el artículo 38 dispone que el incumplimiento de los deberes explicitados en este decreto y la violación de las prohibiciones contenidas en él constituyen faltas disciplinarias. Ello, sin perjuicio de la responsabilidad civil y/o penal prevista por la Constitución y por las leyes (inciso 2° del artículo 21 de la ley 17.060).

Finalmente, el artículo 197 de la Constitución refiere a la responsabilidad de los Directores de los Entes Autónomos y Servicios Descentralizados estableciendo que el Poder Ejecutivo podrá observar a los Directores si han ocurrido actos *“inconvenientes o ilegales”* o, incluso, podrá suspender los actos afectados. De modo que la inconveniencia de un acto realizado por un jerarca público puede ser objeto de responsabilidad administrativa.

Por otra parte, el artículo 198 indica que el Poder Ejecutivo puede destituir a los Directores de los Entes Autónomos o Servicios Descentralizados por haber incurrido en *“ineptitud, omisión o delito”* en el ejercicio de sus cargos. Como se puede apreciar, no sólo hay responsabilidad por delito, sino que también se incurre en responsabilidad por actuar en forma inepta o por omitir una actuación debida.

Por tanto, resulta evidente que una Comisión Investigadora Parlamentaria no sólo puede, sino que debe investigar si los jefes del organismo que es objeto de investigación han incurrido en algún tipo de responsabilidad que puede ser administrativa, política o penal. No tiene potestades sancionatorias, pero deberá dar cuenta a las autoridades que poseen potestades sancionatorias de las conclusiones a las que haya arribado.

Es así que, si de las actuaciones de una Comisión Investigadora surgen responsabilidades de gestión vinculadas con la existencia de actos inconvenientes para la Administración, o queda en evidencia una gestión negligente o se ha omitido actuar con respecto a sus deberes de cuidado y buena Administración deberá dar cuenta a las autoridades del Poder Ejecutivo para que estas actúen de acuerdo a las potestades y obligaciones que establecen los artículos 197 y 198 de la Constitución. Es más, si el Poder Ejecutivo no toma las medidas establecidas en la Constitución, los Ministros de la materia podrían incurrir en responsabilidad política.

A su vez, si de la actuación de la Comisión Investigadora surgen evidencias o indicios de apariencia delictiva, será obligatoria presentar las correspondientes denuncias ante el Poder Judicial para que investigue si no se ha cometido delito.

Como se verá en la presentación de este Informe, resulta claro que en el caso que nos ocupa, han existido responsabilidades de Directores y gerentes de ANCAP por (a) omisión en los procedimientos de contratación; (b) mala gestión en la administración de fondos, fundado en la existencia de transacciones poco razonables; (c) omisión en el uso de medios idóneos para el logro del fin de interés público a su cargo, procurando alcanzar la máxima eficiencia en su actuación y (d) actuaciones y decisiones que violaron la normativa legislativa vigente, en algunos casos configurando conductas de apariencia delictiva.

3. Situación económico-financiera de ANCAP

Sin duda que la capitalización aprobada por el gobierno a fines de 2015 y principios de 2016 es la prueba más contundente y definitiva de la enorme gravedad de la situación económico-financiera de ANCAP en los últimos años.

Entre la condonación de la deuda con el Ministerio de Economía y Finanzas que asciende a U\$ 622 millones y un crédito con la Corporación Andina de Fomento, cuya aprobación se espera que ocurra a la brevedad, por U\$ 250 millones, se puede afirmar que el Estado uruguayo ha debido destinar alrededor de U\$ 900 millones para evitar una situación de quiebra técnica de ANCAP. Aún no se sabe si ambas cifras deben sumarse o los U\$ 250 millones del préstamo de la CAF serán utilizados para canjear deuda a efectos de mejorar el perfil de su endeudamiento, pero lo cierto es que ANCAP debió ser capitalizada con urgencia por parte del Gobierno Central debido a un deterioro alarmante de su situación patrimonial.

La relación patrimonio/deuda era a fines de 2015 de diez a uno, por ello el gobierno nacional buscó la aprobación de la ley de capitalización de ANCAP antes del cierre del ejercicio 2015.

De modo que el deterioro de la situación económico-financiera de ANCAP es un dato indiscutible, como tampoco es discutible la gravedad de la situación; veamos entonces los hechos y las causas que motivaron tal desenlace.

3.1. Incumplimiento del plazo para la presentación de los balances

De acuerdo con la normativa vigente, ANCAP tiene plazo legal que vence el 31 de marzo del año siguiente para presentar los Estados Contables correspondientes al ejercicio vencido.

Hacerlo fuera de plazo constituye una actuación irregular del Ente, en la medida que su demora en brindar la información sobre el resultado de su ejercicio afecta el conocimiento sobre el estado de situación de la empresa y, por lo tanto, la transparencia sobre dicha situación contable.

Pues bien, en el período que abarca desde 2005 a 2014, sólo el Balance correspondiente al Ejercicio 2011 fue presentado dentro del plazo legal establecido. De modo que el incumplimiento de esta obligación se ha convertido en una práctica usual de la empresa que debe ser cuestionada.

Por otra parte, la demora excesiva en la presentación del Balance no refiere a unos pocos días, sino que se ha extendido por varios meses. Así, por ejemplo, en cinco ejercicios la presentación del Balance demoró más de tres meses con respecto al vencimiento del plazo legal.

Si bien el incumplimiento del plazo no implica ninguna sanción, no deja de ser una actuación irregular que debe señalarse.

Se ha dicho que la existencia de un extenso número de empresas colaterales y la necesidad de presentar el Balance Consolidado, conspira contra la posibilidad de dar cumplimiento a la normativa vigente; sin embargo, esta explicación no es justificable para el incumplimiento.

Es más, este incumplimiento es aún menos excusable si se tiene en cuenta que durante el período considerado se ha incorporado mucho personal en todas las áreas y, específicamente, en la Gerencia Económico Financiera, pero además como veremos más adelante, se impulsó un exagerado e ilegal incremento de horas extras desde abril de 2005, como nunca antes había ocurrido en la historia de ANCAP.

Por otra parte, en algunos casos se demoró la aprobación y presentación de los Estados Contables sin una razón clara. Concretamente, en el 2015, los estados contables al 31 de diciembre 2014 estaban prontos y no se aprobaron y presentaron hasta que pasaran las elecciones municipales de mayo 2015; lo que prueba un manejo político inaceptable sobre la gestión de la empresa y el efectivo cumplimiento de las normas.

Se requiere que ANCAP comience a cumplir con su obligación legal y que el Balance correspondiente al ejercicio 2015 se publique antes del 31 de marzo del presente año.

3.2. Pérdidas acumuladas

Las pérdidas acumuladas, al 31 de diciembre del 2014, de acuerdo el balance presentado por ANCAP arroja un resultado negativo de ese ejercicio equivalente a U\$S 323 millones que, adicionado a las pérdidas anteriores, suma un resultado negativo acumulado de U\$S 600 millones. Es decir que la gestión de la conducción de ANCAP de estos últimos años le ha costado al país la suma de U\$S 600 millones.

Esto significa que ANCAP no solamente no ha contribuido a Rentas Generales, como era de esperar, sino que dio enormes pérdidas.

El actual Ministro de Economía y Finanzas, Danilo Astori, en oportunidad de su comparecencia ante la Comisión Investigadora, respondiendo a declaraciones del Vicepresidente de la Republica y ex Presidente de ANCAP, Raul Sendic, puntualizó: *“ANCAP no hizo versiones de resultados a la Tesorería General de la Nación desde el año 2003. Es decir que hace doce años que no vierte resultados a la Tesorería. En los últimos años, los pagos de impuesto a la renta han caído significativamente, precisamente por los resultados negativos de la empresa. Cuanto más resultados negativos tiene, menos impuesto a la renta paga”* (Sesión de la Comisión Investigadora del 16.09.15).

Es digno destacar que si en el año 2013 no se hubieran activado contablemente en el balance finalizado a esa fecha, el cómputo de impuestos diferidos por la suma de \$ 400 millones, la situación deficitaria de ANCAP habría aumentado en el orden de U\$S 20 millones más, lo que hubiera representado un déficit para ese año de U\$ 189 millones.

El recurso contable de activar impuestos diferidos es válido y está contemplado en la Normas Internacionales de Información Financiera (NIIF) adoptadas por Uruguay como obligatorias.

Estas normas permiten activar aquellas pérdidas fiscales totales o parciales, cuando están dadas las condiciones para que la empresa las pueda recuperar en los próximos cinco ejercicios, en el caso de las empresas de nuestro país. O sea en los siguientes cinco años ANCAP debería obtener resultados positivos suficientes como para recuperar esos impuestos diferidos.

Esas condiciones que se señalaron como supuestamente favorables, surgen de proyecciones realizadas por la propia empresa, donde se aseguraba que su margen de rentabilidad iría creciendo, y obtendría ganancias que le permitirían utilizar a su favor (recuperar) esas pérdidas fiscales que se activaron.

Si bien en principio el criterio fue objeto de discusión técnica entre el auditor y la empresa auditada, uno de los elementos considerados por la firma auditora de los estados contables (KPMG), para aceptar como adecuadas dichas proyecciones, fue una nota del Ministro de Economía y Finanzas de la época, el Ec. Mario Bergara, que avalaba como correctas tales proyecciones.

Esta nota señalaba que los márgenes brutos esperados eran del 8% para el 2014, de 13% para el 2015 y de 15% para los años 2016, 2017 y 2018, lo que implicaba que ANCAP daría ganancias en esos ejercicios, situación que le permitiría recuperar aquellos impuestos. Esas proyecciones del directorio de ANCAP que fueron avaladas por el ministro de la época ya fueron incumplidas en los dos ejercicios siguientes. El ejercicio cerrado al 31/12/2014 terminó dando U\$S 323 millones de pérdida y el correspondiente al 2015 tenía, al mes de noviembre y antes de su capitalización, una pérdida proyectada de alrededor de U\$S 200 millones.

No es arriesgado afirmar que la única forma de que en el período 2016-2018 se generen ganancias que permitan recuperar las pérdidas, es fijando precios de los combustibles con un margen de utilidad significativo, abusivo, siguiendo como hasta ahora, con una política de precios perjudicial para la producción y los consumidores en general.

3.3. Explicación de las pérdidas

Con referencia a la explicación de las pérdidas que ha venido arrojando la gestión de ANCAP, como es de público conocimiento, se ha suscitado un crispado y fuerte debate entre diferentes integrantes del partido de gobierno que tuvieron cargos de responsabilidad en el anterior y actual gobierno nacional.

Las autoridades de ANCAP han señalado en sus diferentes comparecencias que la explicación de las pérdidas ocurridas se encuentra en el hecho de que el Ministerio de Economía y Finanzas no le reconoció a la empresa una serie de costos que deberían haber sido trasladados a la tarifa de los combustibles.

Es así que en la primera comparecencia del Directorio de ANCAP ante la Comisión Investigadora, el Ec. Hubert Arbildi, Gerente de Servicios Compartidos, decía: *“La aplicación de la política tarifaria en los precios de los combustibles, con el combate a la inflación, llevó a que diferentes costos no se trasladaran al precio final. En el período 2011-2014, Ancap no percibió cerca de US\$ 800:000.000, que quedaron en la sociedad y no fueron trasladados al precio...La diferencial de costos no considerados son: un 50%, alrededor de US\$ 400:000.000, por incremento en los costos de distribución primaria y secundaria –es decir, en el proceso de distribución desde la planta de Ancap hasta llegar a la estación de servicio, los sellos de distribución y los minoristas–; un 25 % por costo de Ancap vinculado a disponibilidad logística, por el aumento de la demanda y por inversiones; un 12,5 %, cerca de US\$ 100:000.000, por pago de intereses de financiamiento de endeudamiento; y un 12,5 % por variación del tipo de*

cambio y precio del petróleo mirado en conjunto en la política tarifaria.” (Sesión de la Comisión Investigadora de 19.08.15).

Independientemente de si esos costos fueron o no trasladados al precio de los combustibles, principal argumento que esgrime el Directorio de ANCAP, lo cierto es que esos aumentos de costos existieron y la operativa de ANCAP se encareció sensiblemente en los últimos años. La interrogante es con respecto a qué decisiones y de qué naturaleza fueron las que impulsaron esta evolución.

En tal sentido, el Ec. Fernando Lorenzo, ex Ministro de Economía de la época, señaló en su comparecencia: *“De lo que estamos hablando es de una realidad en la que los costos crecieron por encima de los ingresos. De lo contrario no estaríamos discutiendo nada vinculado a pérdidas patrimoniales”* (Sesión de la Comisión Investigadora, 21.10.15).

El primer factor, entonces, que se destaca por las autoridades del ente público, es el aumento de los costos de distribución y el hecho de que no se permitió por parte del MEF incorporar dichos aumentos en la paramétrica que se utiliza para la fijación de los precios.

Es sumamente aclaratorio, lo que el Ministro Danilo Astori sostuvo en su comparecencia ante la Comisión Investigadora al distinguir dos categorías de costos: *“los exógenos, esto es aquellos que no dependen de ANCAP, y los costos endógenos, es decir, aquellos que son consecuencia de decisiones tomadas por la empresa. Los costos exógenos son dos: costo del barril y tipo de cambio. Prácticamente en su totalidad, esos costos fueron reconocidos.”* (Sesión de la Comisión Investigadora, 16.09.15).

Entonces, quedan los costos endógenos de ANCAP y, al respecto, el Ministro Astori señaló: *“Los costos de distribución representan el 49%...prácticamente la mitad de la distancia entre lo que se reconoció y lo que no, son los costos de distribución, que tuvieron una evolución muy importante y refieren principalmente a los márgenes de los distribuidores de combustibles y a las ganancias que obtienen las estaciones de servicio por el abastecimiento al consumidor final...¿Por qué a nosotros nos parece que de alguna manera esto supone algo que no es posible reconocer? Porque, en circunstancias en que la distribución de combustibles está aumentando, no operaron las economías de escala que debe tener cualquier estación de servicio...Los costos aumentan más que el volumen distribuido, eso debería hacer funcionar las economías de escala y disminuir el margen por metro cubico vendido, pero no solo no disminuye sino que aumentó un 10%, en términos reales”.* (Sesión de la Comisión Investigadora, 16.09.15).

Agrega más adelante el Ministro Danilo Astori, relacionado con este mismo tema: *“De los costos de distribución, los más relevantes están asociados a las bonificaciones a las estaciones de servicios, que representan el 60% de todos los costos de distribución. El 60% de estos costos son bonificaciones a las estaciones de servicios y las negocian directamente con ANCAP, a través de una paramétrica que incorpora el aumento de su costo, salarios, inflación, variación del tipo de cambio, unidad reajutable de alquileres, etc. Desde el M.E.F. se solicitó el acceso a esta paramétrica y sólo se pudo obtener la correspondiente al año 2011. La percepción del Ministerio de esta paramétrica es que traslada mecánicamente, sin ninguna gestión tendiente a obtener mejoras de eficiencia, absolutamente todos los precios que contiene, es como un traslado automático. No ha habido un esfuerzo por mejorar los resultados del impacto de los costos de distribución”.* (Sesión de la Comisión Investigadora, 16.09.15)

Esta afirmación de que no se tuvo acceso a la paramétrica citada, también fue expresada por el ex Ministro Fernando Lorenzo, varios días después, cuando, en relación a este punto, manifestó: *“En cuanto a los costos de distribución, tengo escasísima información porque se*

generan en instancias – estén o no incluidos en las tarifas- en las que el Ministerio de Economía y Finanzas no participa. Es más, ni siquiera podría decir quiénes intervienen en esos costos. No lo sé. Parto de la base que si involucra a los distribuidores, que muchos son privados y a las estaciones de servicio, eso ocurre en otro ámbito. Ahora, nuevamente digo que si la señal que se diera de parte de quien tiene a su cargo velar por el interés general de la población –que debe asegurar que los precios de las tarifas públicas reflejen lo que deben reflejar- permitiera absorber todos y cualquier costo generado en las relaciones de las empresas con sus agentes de distribución, estaríamos en un problema. La empresa tomará las decisiones que crea necesarias y será guiada por su interés, su rentabilidad y su conveniencia. Por lo tanto, aceptar evoluciones de costos y reflejarlos en los costos de la empresa sin mediar los criterios con los que se fijaron las tarifas, lleva a que no pueden ser incluidos en ellas; tan simple como eso” (Sesión de la Comisión Investigadora del 21.10.15).

El otro factor importante que se consideraba en los aumentos de costos que se han producido en ANCAP en los últimos años, está referido al costo de la masa salarial y está vinculado, particularmente, al aumento en las remuneraciones y a la incorporación de nuevos funcionarios en el periodo.

Hablando específicamente de la mano de obra, manifiesta el Ministro Danilo Astori: *“Este elemento experimentó un incremento real, es decir eliminando el efecto inflacionario, del 50% entre 2008 y 2014...En el periodo 2004-2014, de acuerdo con el Instituto Nacional de Estadísticas, el salario real de los trabajadores de Ancap creció 56% en términos reales. El conjunto del sector publico creció 47% y el conjunto de las empresas publicas creció 35%.”*(Sesión de la Comisión Investigadora del 16.09.15).

La explicación para este aumento, estaría dada en una reestructura del personal que, entre los años 2008 y 2009, realizó ANCAP y que el Ministro Danilo Astori explica de la siguiente manera: *“Se hizo una reestructura que, de acuerdo con los planes, supondría un incremento del 7% real en la masa salarial y se financiaría parcialmente con el abatimiento de horas extras y un descenso en la partida por productividad. Ninguna de las dos cosas se verificó en la práctica. La reestructura tuvo un costo sensiblemente superior al previsto, lo que implicó un incremento real de 20% en la masa salarial; no de 7% sino de 20%”* (Sesión de la Comisión Investigadora del 16.09.15).

En el siguiente capítulo analizaremos la evolución del costo de los recursos humanos y las contrataciones en la operativa de ANCAP de los últimos años que se alinean en el sentido de lo señalado por el Ministro Danilo Astori.

Sobre el tema de la reestructura laboral el Ec. Fernando Lorenzo aporta algunas precisiones que están en línea con lo señalado por el Ministro Astori: *“La justificación para que la aprobáramos y estuviéramos de acuerdo, fue que tenía un costo temporario del 7% de la masa salarial, que además se abatía parcialmente, casi por completo con otras partidas...Es claro, una reestructura implica un cambio en el modo de incentivos y de remuneración de la empresa y es lógico que así sea... La decisión que se adoptó a partir de ese momento, fue que el MEF no iba a incluir en los ajustes de precios que se cobra a los consumidores, ni ganancias ni pérdidas que ocurrieran por problemas de eficiencia. Si finalmente en este capítulo de costos las cosas evolucionaban de manera distinta a lo programado, los consumidores no tenían por qué sufrirlo. Esa era nuestra visión, más aun teniendo en cuenta que en ese momento la empresa tenía una situación patrimonial sólida... Toda reestructura –de acuerdo con el concepto de reestructura que conozco profesionalmente- se hace para ganar eficiencia: no conozco reestructuras que se hagan para perder eficiencia. Una reestructura se hace para mejorar, no para empeorar la ecuación de costos. De otro modo, no entiendo el concepto de eficiencia que está detrás de todo esto”* (Sesión de la Comisión Investigadora del 21.10.15).

El último elemento vinculado a la mano de obra, se refiere a la incorporación de nuevos funcionarios y, de acuerdo a los datos suministrados por la Oficina Nacional del Servicio Civil, en el 2004 ANCAP contaba con 2.100 funcionarios, mientras que en el 2014 los mismos ascendían a 2.796 funcionarios. Este aumento en los costos de ANCAP derivado de decisiones tomadas por la empresa que se alejaban de las previsiones hechas, el Ministerio de Economía y Finanzas no permitió que fuera incorporado a la paramétrica que da lugar a la fijación de los precios de los combustibles.

Los argumentos desarrollados por el Ministro, Danilo Astori, y el ex Ministro, Fernando Lorenzo, para explicar las razones por las que el Ministerio de Economía y Finanzas no podía aceptar el traslado de esos costos endógenos de ANCAP a la tarifa de los combustibles, son contundentes.

Sin embargo, en oportunidad de la comparecencia del ex Presidente de ANCAP, Raúl Sendic, este fundamentó el incremento de los costos en hechos externos, ajenos a la voluntad del ente. Con respecto a los costos de distribución argumentó: *“Quiero traer alguna información sobre eso porque, en realidad, hay elementos que componen la paramétrica –que es la negociación que se establece permanentemente con los estacioneros, que es continua y nunca se detiene porque siempre hay mayores reclamos por parte de ellos– que hay que tener en cuenta. Lo cierto es que esto tuvo dos impactos muy fuertes. Uno de ellos tuvo que ver con el reclamo que surgió, en su momento, respecto a los pisteros –es decir, los muchachos que trabajan en las estaciones de servicio, que son casi 8.000– que, en ese momento, tenían salarios muy sumergidos, para que no recibieran un salario menor a \$ 10.000. Ese fue uno de los elementos que pesó y que tuvo un impacto importante sobre la paramétrica de ajuste a las bonificaciones a los estacioneros...Pero hay otro elemento que fue muy importante y que se dio pocos meses después. En el año 2010, la Inspección General de Trabajo y la Seguridad Social tomó la decisión de que el personal que trabajaba en las estaciones de servicio –que hasta ese momento eran considerados como trabajadores de la industria– pasara a ser considerado como trabajadores del comercio... La decisión que se tomó, que condicionó la negociación salarial de ese año, hizo que el régimen de las estaciones de servicio pasara a ser de cuarenta y ocho a cuarenta y cuatro horas semanales. Además, por ley, las estaciones de servicio deben estar abiertas los fines de semana, por lo que toda la carga horaria del fin de semana se considera hora extra. Esto generó un cambio muy importante en la paramétrica de las estaciones de servicio y tuvo un impacto que se acerca a los USD 50 millones por año. Entonces eso, que además actúa sobre otros rubros de la paramétrica de los combustibles –que lo tengo aquí, incluso tengo el convenio que se firmó ese año– hizo que las bonificaciones crecieran en forma importante”* (Sesión de la Comisión Investigadora del 15.12.15).

Pero, además, agregó: *“Hay otros elementos que componen los costos no reconocidos. No hemos hablado todavía de los USD 266 millones que tienen que ver con la llamada masa salarial. Se afirma que tuvo un incremento del 50 %, cuando en realidad tuvo un incremento del 37 %, que está 2 % arriba del incremento de la masa salarial de la industria y del resto de las empresas públicas...El resto corresponde al ingreso de unas 700 personas que entraron de acuerdo a lo que estableció la ley de presupuesto del año 2005. El artículo 7 de la ley de presupuesto n.º 17.930 dice: «Autorízase al Poder Ejecutivo, a propuesta de los Incisos de la Administración Central y a los órganos y organismos comprendidos en los artículos 220 y 221 de la Constitución de la República, a celebrar contratos de función pública con aquellas personas que, a la fecha de promulgación de la presente ley, se encuentren desempeñando tareas propias de un funcionario público, con carácter permanente, en régimen de dependencia, y cuyo vínculo inicial con el Estado se hubiera desvirtuado en algunos de sus elementos esenciales, siempre que el mismo se hubiera iniciado antes del 1º de enero de 2001». De esta forma en ese momento entraron unas 240 personas que eran becarios de*

ANCAP, más una serie de ingresos que se fueron dando en los años sucesivos por distintas nuevas tareas que surgieron como resultado de la reestructura. O sea, hay un incremento de un 12 % sobre el 37 % que corresponde a esto y a los nuevos ingresos que se fueron dando dentro de la empresa a lo largo de estos años” (Sesión de la Comisión Investigadora del 15.12.15).

Los argumentos presentados por Raúl Sendic para justificar el incremento de los costos endógenos de ANCAP son muy débiles. En primer lugar, el monto adjudicado a la negociación con los estacioneros (U\$ 50 millones al año) es refutado de manera categórica por los directivos de la Unión Nacional de Vendedores de Nafta. El presidente de esa organización informó a la prensa, al día siguiente de conocidas las declaraciones de Raúl Sendic, que el costo adicional no superaba los U\$ 15 millones al año. Lamentablemente, la Comisión Investigadora no pudo profundizar en este tema porque la bancada del partido de gobierno votó negativamente la invitación a los directivos de UNVENU para que pudieran dar su versión ante la Comisión.

Por otro lado, la referencia a la Ley de Presupuesto de 2005 no explica el incremento de costos de ANCAP en materia de recursos humanos, puesto que el artículo 7 de la ley N° 17.930 se limita a autorizar a regularizar contratos preexistentes y no a incrementar personal, por lo que la modificación del tipo de vínculo con ANCAP no implicó para ese organismo un incremento de sus costos en materia de recursos humanos.

De modo que efectivamente ANCAP incrementó sustancialmente sus costos internos como resultado de decisiones tomadas por las autoridades de la propia empresa y sin que estuvieran alineadas con objetivos acordados. Efectivamente, el Ministerio de Economía y Finanzas no permitió el traslado de esos costos (de distribución y operativos vinculados con el incremento del costo en recursos humanos).

Pero, además, habiendo realizado un relevamiento de prensa sobre las declaraciones de las autoridades de ANCAP en el período considerado, no encontramos que estas hayan expresado públicamente que las autoridades del Ministerio de Economía no les permitían reconocer los costos. El discurso de las autoridades de ANCAP, anterior al año 2015, no incluyó en su análisis una reivindicación de costos no reconocidos; existe sólo una referencia lateral en un reportaje al actual presidente del ente de mediados de 2013. Las autoridades de ANCAP tampoco proporcionaron a la Comisión Investigadora ningún documento probatorio de que se haya solicitado al gobierno nacional el reconocimiento de los costos señalados.

Sólo se proporcionó un registro de intercambios de correos electrónicos entre la Cdora. María del Carmen Giráldez, Gerente Económico Financiera, y un funcionario intermedio del Ministerio de Economía en el que se informaba de los acuerdos con las estaciones de servicio. Como resulta obvio, tal documentación está muy lejos de servir de prueba de un reclamo formal de ANCAP al MEF.

Esto es particularmente relevante porque la argumentación del Directorio de ANCAP, ex post, indica que al menos la mitad del endeudamiento de la empresa es el resultado de que esta no pudo trasladar sus costos a las tarifas del combustible. Sin embargo, a pesar de que esta explicación sería tan relevante, no contamos a la fecha con ninguna prueba documental que avale el reclamo de ANCAP.

Sí, en cambio, se registra en los medios de prensa la existencia de desacuerdos en el gobierno debido a los gastos en que incurría ANCAP en los años mencionados. Existe, en tal sentido, más de una referencia documental en la que se pone de manifiesto el malestar del MEF con respecto a la situación de incremento de costos en ANCAP y otras empresas públicas (El País,

24 de febrero de 2013, p.A4, El Observador, 4 de marzo de 2013, p. 6; El País, 11 de mayo de 2014).

3.4. Inversiones, subsidios cruzados y capitalizaciones

Relacionado con los aumentos de costos, resta mencionar otro de los factores señalados, que es el aumento de costos asociados a las inversiones que ha realizado ANCAP en los últimos años.

Dichas inversiones, como se ha manifestado en varias oportunidades en la Comisión Investigadora, terminaron todas, o al menos las más trascendentes en cuanto a montos, costando muchísimo más de lo proyectado, y ese desfase entre lo proyectado y lo real, lógicamente es un factor que distorsiona, sin duda, los costos de financiación asociados a las mismas.

Las tres inversiones más relevantes realizadas por ANCAP durante el período en estudio, alcanzaron cifras varias veces superiores a las primeras proyecciones realizadas.

En efecto, la inversión en la Planta Desulfuradora significó una inversión de U\$ 415 millones cuando las primeras evaluaciones indicaban que su costo sería de U\$ 90 millones. En realidad se van produciendo sucesivos ajustes que determinan un incremento exponencial del costo de la inversión referida.

Al respecto, el Director Juan Gómez indicó en sus declaraciones ante la Comisión Investigadora que: *“Esta obra estuvo concebida –aunque quizás no con el alcance que finalmente tuvo– ya en el plan maestro del año 1997. Se hizo un estudio preliminar en el año 2004 y la obra a realizar tenía un alcance cuya cifra aproximada es la que menciona el señor senador, es decir alrededor de USD 90 millones. Esto es lo que se estimaba. En el año 2007 se hizo una segunda estimación y su alcance estaba en el entorno de los USD 170 millones. Posteriormente, cuando se hizo la licitación, en el año 2008, previo a un estudio de factibilidad y estudios de la Dinama y demás – tengamos en cuenta que esta obra también insumió una serie de trabajos adicionales, como el relleno de la bahía, con el cual se ganó territorio para poder expandir la refinería–, todas las propuestas que nos llegaron eran muy superiores a las estimaciones iniciales. Además, el alcance inicial que se había estimado fue superado por la necesidad de mejorar desde el punto de vista tecnológico y por una infinidad de cosas accesorias que hubo que realizar.”* (Sesión de la Comisión Investigadora del 26.08.15).

Lo cierto es que la inversión en la Planta Desulfuradora significó finalmente una inversión de U\$ 415 millones, cuando en un principio su costo se había estimado en U\$ 90 millones.

La remodelación de las Plantas de Cemento de Minas y Paysandú había sido estimada en un costo de inversión de U\$ 118 millones. Sin embargo, a mitad de 2015 ya se habían invertido U\$ 251 millones y el Gerente de Portland, Juan Romero, señalaba que quedaba pendiente una inversión de US 230 millones más. (Sesión de la Comisión Investigadora del 01.09.15).

Por último, la inversión en la construcción de una Planta de Cal en el Departamento de Treinta y Tres fue proyectada en 2010 con un costo de U\$ 95 millones y terminó costando U\$ 148,5 millones.

En definitiva, en las tres inversiones más importantes del período, las previsiones originales de ANCAP se multiplicaron de manera impactante. En el caso de la construcción de la Planta Desulfuradora la diferencia con la previsión original alcanza a U\$ 325 millones, la remodelación de las Plantas de Cemento representa un incremento de la inversión U\$ 363

millones y la construcción de la Planta de Cal representó un incremento con respecto a lo proyectado de U\$ 53.5 millones. En total ANCAP se sobregiró en sus inversiones con respecto a los planes originales, en U\$ 741.5 millones; pasando de una inversión estimada de U\$ 303 millones a una inversión efectiva de más de U\$ 1.000 millones.

Todas estas obras se realizaron en el período 2010-2015 y en ningún caso se tomó la decisión de revisar la inversión asumida. Al contrario, en el caso de la remodelación de las Plantas de Cemento las decisiones fueron incrementando las obras a realizar a pesar de que esto implicaba un sustancial incremento de la inversión proyectada. Algo parecido ocurrió con la Planta Desulfurizadora que fue incorporando novedades que implicaban aumentos de inversión permanentes.

En las comparecencias del Directorio de ANCAP ante la Comisión Investigadora se ha afirmado que el EBITDA de las mismas siempre fue positivo. Pero esto no es una garantía en sí mismo, el llamado EBITDA es un indicador financiero que mide la rentabilidad del proyecto sin considerar los gastos financieros, los impuestos y demás gastos que no impliquen salidas de dinero como depreciaciones, amortizaciones, etc. O sea, lo que el EBITDA dice es que el proyecto hasta aquí es rentable, pero su viabilidad depende de la gestión y esta ha sido deficiente en el mayor sentido del término.

Como se decía líneas arriba, no serán los mismos los costos financieros estimados para una inversión proyectada en U\$ 100 millones, si la misma termina costando una cifra cercana a los U\$ 400 millones, el indicador EBITDA está por fuera de las consecuencias que estas desviaciones traen aparejadas desde el punto de vista financiero.

Sobre este punto, el economista Fernando Lorenzo, expresó en su comparecencia, claramente lo siguiente: *“Si el costo del proyecto está mal calculado, la tasa de rentabilidad que justificó la decisión está en entredicho. Y hay una máxima muy importante desde el punto de vista económico y financiero, que establece que los proyectos de inversión cuya rentabilidad no alcanza al costo del financiamiento, no deben llevarse adelante....la duplicación del monto de inversión a cuenta de generar eventualmente el mismo flujo de beneficios para la empresa, tiene que haber deteriorado de manera considerable el nivel de rentabilidad del resultado.”* (Sesión de la Comisión Investigadora 21.10.15).

Justamente uno de los argumentos que se había manejado por parte de las autoridades, era que las inversiones habían provocado o ayudado a provocar las pérdidas que en los últimos años se vienen reflejando en los estados contables de ANCAP.

Si bien desde el punto de vista técnico es insostenible tal afirmación, el economista Lorenzo se encarga de puntualizar y precisar este concepto cuando en su comparecencia afirma: *“Las inversiones por sí solas-esta es una premisa muy importante- no cambian el patrimonio de una empresa porque su contabilidad es patrimonial. Por tanto, en el momento en que realiza una inversión, aunque sea por el doble de lo que estaba programado –como en este caso-, se activa la inversión y se generan los pasivos o la utilización del capital correspondiente y deja el patrimonio en cero. Lo que no deja en cero es si la rentabilidad de los proyectos es insuficiente para justificar su conveniencia”* (Sesión de la Comisión Investigadora 21.10.15)

Concluye más adelante el economista Lorenzo: *“...en cuanto a la discusión sobre si las inversiones pueden ser las causantes de pérdida, digo que solo pueden serlo si los niveles de rentabilidad de los proyectos son insuficientes. Las inversiones no pueden ser, en ningún caso justificadoras de pérdidas. Si no tienen la rentabilidad adecuada pueden engendrar pérdidas de ahí para adelante; no son las propias inversiones las que las generan, sino los flujos de ingresos*

y costos operativos vinculados a la ejecución normal del desarrollo de la empresa, los que están incluidos en este caso” (Sesión de la Comisión Investigadora 21.10.15)

Por su parte, el ex Presidente de ANCAP, Raúl Sendic, confirmó lo que anteriormente habían sostenido los integrantes del Directorio de la empresa: *“A su vez, ese proceso de inversión se sustentó fundamentalmente –en el primer período de gestión y en una buena parte del segundo– en el financiamiento que la empresa obtuvo de uno de sus proveedores, que era PDVSA. Efectivamente, la inversión se sostuvo gracias a ese financiamiento.”* (Sesión de la Comisión Investigadora 15.12.15)

No cabe la menor duda, no solamente por las expresiones transcritas, sino por las evidencias emanadas de las cifras manejadas inicialmente en el rubro inversiones, y las realmente realizadas o en proceso de realización, que hubo dentro de la gestión de ANCAP un muy equivocado cálculo de las mismas, y eso trajo como consecuencia inmediata, un incremento importantísimo de los gastos y costos asociados a dichas inversiones. Sin querer ser reiterativos, es claro que no fueron las inversiones las que causaron las pérdidas sino el hecho de que los costos operativos vinculados a las mismas fueron muy superiores a la rentabilidad obtenida por las mismas. Es evidente que existió ineptitud en las estimaciones. Cuando se estima una inversión se deben contemplar todos los aspectos, como por ejemplo los movimientos de tierra, el relleno de la bahía, etc. El mecanismo de lograr la aprobación de la inversión por un monto y después ir incorporando "novedades" "accesorios" es, claramente, una conducta, por lo menos, irregular.

Como muestra de esta gestión, el balance del año 2014, tuvo un resultado negativo del U\$S 323 millones, de los cuales U\$S 150 millones son resultado de la diferencia de cambio y U\$S 52 millones surgen del pago de intereses, que se agregan a los resultados negativos de los combustibles por U\$S 91 millones y el cemento portland de U\$S 29 millones. (Balance Consolidado de ANCAP 2014).

Si bien en cuanto a las pérdidas de los últimos ejercicios, se han destacado sustancialmente las detalladas anteriormente, no hay que dejar de lado, otros elementos que también incidieron negativamente en los resultados, fruto de decisiones equivocadas, de controles deficientes o falta de decisión del Directorio en cuanto a reducir drásticamente aquellas erogaciones que no afectaban el desempeño operativo de la empresa pero sí sus resultados finales.

En tal sentido resultan sorprendentes los montos en gastos de publicidad, consultorías, viáticos, horas extras y costo de los productos pagados a sus colaterales, en especial ALUR.

También es sorprendente la falta de diligencia en la toma de decisiones. Todo indica que ante el aumento de endeudamiento y los balances con crecientes saldos negativos, se optó por mantener o incluso aumentar la inversión en estas obras. Parece evidente que no existe ninguna empresa que pueda soportar, sin sufrir un deterioro significativo, un desvío de su plan de inversiones de alrededor de U\$ 700 millones en tres o cuatro años que equivale a un desvío de más del 300% de lo inicialmente planificado.

Pero además del gigantesco desvío ocurrido en la previsión de los costos de las inversiones realizadas, ANCAP durante el período considerado destinó U\$ 344 millones para capitalizar a algunas de sus empresas vinculadas.

Es así que ALUR fue capitalizada por ANCAP en U\$ 117 millones, Cementos del Plata en U\$ 100 millones y ANCSOL en U\$ 80 millones. Esto sin contar que a fines de diciembre de 2015 se anunció en la prensa que, justo en la semana en que el Estado debía capitalizar a ANCAP, esta, a su vez, capitalizó otros U\$ 24,5 millones en Cementos del Plata (Búsqueda 30.12.15).

Otro aspecto a considerar en la evaluación de las pérdidas de ANCAP es la existencia de subsidios cruzados, fundamentalmente el referido a la compra de etanol que afectan los resultados de la empresa y que seguramente están incorporados en los costos de producción y, por lo tanto, reflejado en las tarifas.

De acuerdo a lo que informó el Ministro de Economía, Danilo Astori, el costo del etanol pasó de U\$S 850 el metro cúbico en el año 2010 a U\$S 1953 en el año 2014; esto representa un incremento del 130%. El biodiesel, en el mismo periodo se incrementó en dólares un 67%.

En la actualidad el precio del etanol en Chicago puesto en Montevideo es de U\$S 388; mientras que el que ALUR le vende a ANCAP es de U\$S 1.500, es decir 3,8 veces más. Eso como decíamos es absorbido por las tarifas de ANCAP.

3.5. Endeudamiento

El pasivo de ANCAP pasó de U\$S 1.086 millones en 2009 a U\$S 2.169 millones en 2014; es decir que en cinco años se duplicó.

En oportunidad de la comparecencia del Directorio de ANCAP al cierre de la actuación de la Comisión Investigadora, el Ec. Hubert Arbildi actualizó los datos de endeudamiento del grupo ANCAP al 30 de setiembre de 2015 (previo a la capitalización ocurrida a fines de año): *“El pasivo del grupo Ancap, sumando los USD 1.644:000.000 más los USD 371:000.000 es de USD 2.015:000.000, y al 31 de diciembre de 2014 era de USD 2.169:000.000”*. (Sesión de la Comisión Investigadora de 18.12.15).

El problema no es sólo la duplicación de la deuda sino que más del 80% de ella está nominada en dólares. La deuda en UI corresponde a los saldos adeudados a PDVSA que estaban en dólares y en dos oportunidades fueron renegociados por el MEF a través de pagos anticipados de la deuda con quita y convertidos en una deuda de ANCAP con el MEF en UI (estos montos ahora fueron condonados por el Gobierno Central a través de la Ley de Capitalización votada a fines de 2015 y principios de 2016).

Como dijo el ex Ministro de Economía, Fernando Lorenzo, en oportunidad de su comparecencia ante la Comisión Investigadora, la deuda de ANCAP cumple con los peores criterios en materia de endeudamiento; es una deuda en dólares cuando ANCAP recauda en pesos, es una deuda de cortísimo plazo y fue contraída con bancos internacionales con los que es muy difícil renegociar. (Sesión de la Comisión Investigadora 21.10.15) .

Sin embargo, de acuerdo a la normativa vigente y corroborado por las afirmaciones del ex Presidente de ANCAP, Raúl Sendic, todo el endeudamiento de ANCAP fue conocido y aprobado por el Ministerio de Economía: *“Nosotros teníamos un plan que se había aprobado en el presupuesto e invertimos de acuerdo a él. La situación económica y financiera de ANCAP estaba monitoreada permanentemente y la empresa jamás habría podido llegar al nivel de endeudamiento que tiene hoy sin las autorizaciones correspondientes del Ministerio de Economía y Finanzas. Cada uno de los pedidos de financiamiento requería la autorización de esta cartera y, por lo tanto, la situación económica y financiera de ANCAP era bien conocida por parte del ministerio, el que estaba informado permanentemente y monitoreaba todas las decisiones económicas y financieras que se tomaban en la empresa”* (Sesión de la Comisión Investigadora de 15.12.15)

Mientras el Gobierno Central desdolarizó su endeudamiento externo y reperfiló sus plazos de vencimiento, ANCAP profundizó su endeudamiento en dólares, a plazos muy breves, es decir que hizo todo lo contrario de lo que era razonable. Las deudas financieras de ANCAP tienen un

plazo promedio de vencimiento de seis meses, mientras que el promedio de vencimiento del endeudamiento del país son once años.

Ahora bien, si como han expresado en reiteradas ocasiones los directivos de ANCAP, las inversiones efectuadas son de maduración lenta, de largo plazo, ¿cómo es posible que los plazos de financiación de las mismas sean no ya de corto, sino de brevísimo plazo?

Si las inversiones eran de maduración lenta y por lo tanto su rentabilidad no se reflejaría en los balances en sus primeros ejercicios, ¿cuál fue el motivo para endeudarse en los montos que lo hizo en pocos años, sabiendo que a las pérdidas operativas se le agregarían las de carácter financieros: intereses y diferencias de cambio?

Por esta razón debemos esperar que el incremento del costo inicial de la inversión reduzca o elimine la rentabilidad esperada en la proyección inicial, lo que implica que revertir los resultados negativos de ANCAP sea mucho más dificultoso.

Aunque se encuentre una solución al endeudamiento mediante su reestructura en moneda y plazo, además de la capitalización ya realizada, es difícil alcanzar una solución al problema de fondo si, además, no se atacan sus pérdidas operativas.

3.6. Conclusiones

Ahora las autoridades del ente declaran que están en proceso de adecuación de estos costos, pero la situación de crisis era conocida desde mucho tiempo atrás y se dejó pasar el tiempo sin adoptar las medidas imprescindibles para reducir los resultados negativos.

De hecho la ausencia de una gestión diligente y eficaz se observa en diversos aspectos del funcionamiento de la empresa:

- a. Los costos de distribución tuvieron un aumento real del 32%, en tanto los metros cúbicos vendidos se incrementaron un 20%. La economía de escala no funcionó. Esto implica que la dirección de la empresa asume los costos “sin ninguna gestión tendiente a obtener mejoras de eficiencia”.
- b. El “costo Ancap” que incluye el costo de la mano de obra, del mantenimiento, impuestos y otros gastos tuvo un incremento del 50% en términos reales en el periodo 2008-2014.
- c. Se realizó una reestructura, que incrementaría la masa salarial en un 7% y que se financiaría con ahorros en las horas extras y las partidas por productividad. La reestructura tuvo un costo del 20% y los ahorros previstos no se verificaron.
- d. El salario real de los funcionarios creció en el periodo 2004-2014 el 56% y el número de funcionarios en el mismo periodo pasó de 2100 a 2796, es decir un 33% según datos de la Oficina de Servicio Civil.
- e. El incremento de las horas extras desde 2005 en adelante y el gran ingreso de personal se hizo sin respetar los límites de las asignaciones presupuestales. Por primera vez en la historia el rubro cero presentó déficit, lo que constituye una evidente irregularidad.

Justamente, en oportunidad de una de las comparencias de las autoridades de ANCAP ante la Comisión Investigadora, el Presidente del Directorio, José Coya, reconoció que aunque habían tomado conocimiento de las pérdidas del Balance 2013, equivalentes a U\$ 169 millones a comienzos de 2014, sin embargo no se tomaron medidas correctivas hasta octubre de 2014: *“Nosotros, que asumimos la presidencia de ANCAP por octubre de 2013, una de las primeras cuestiones que de alguna manera tratamos de racionalizar en el directorio, tuvo que ver, en términos de gastos, con los temas de publicidad, no tanto de los viajes en aquel momento, pero sí con las donaciones, que creo es la pregunta número 37. Tuvimos un éxito variado y relativo*

pero en setiembre u octubre de 2014, después de realizar un análisis exhaustivo desde todo punto de vista con una de las consultoras más importantes del Uruguay –Deloitte–, logramos tener efectivamente un plan para la racionalización y, de alguna manera, la optimización de todos los gastos de ANCAP, incluyendo temas vinculados con alguna de las soluciones, en profundidad, que se dieron a partir del año 2015, especialmente el del ajuste de tarifas de enero de 2015.” (Sesión de la Comisión Investigadora 26.08.15).

Resulta sorprendente que la conducción de una empresa que acaba de cerrar un Balance con pérdidas equivalentes a U\$ 169 millones, se tome siete u ocho meses para comenzar a tomar medidas de ajuste. Particularmente, además, los números contradicen lo afirmado por el Presidente de ANCAP, José Coya, en la medida que durante el año 2014 no sólo no hubo ajustes en el rubro Publicidad sino que mantuvo un nivel de gasto elevadísimo y equivalente al del año 2013.

Llama la atención que no se actuara con celeridad ante un creciente aumento de la situación crítica de la empresa. Es inevitable vincular la ausencia de medidas durante el año 2014 con la coyuntura política y electoral del país, las fechas resultan muy significativas. El corolario de la demora en tomar acciones se refleja en el resultado del Balance 2014 que incrementa las pérdidas al doble (U\$ 323 millones), además de la ya mencionada sugestiva demora en publicarlo.

Independientemente de laudarse quién tiene razón con respecto al reconocimiento o no del enorme incremento de costos en que incurrió ANCAP en estos últimos años, lo que no se ha podido determinar, porque el Directorio de ANCAP no ha respondido, es a qué precio se debería haber fijado la tarifa de los combustibles durante el período que ahora reclaman las autoridades de ANCAP. ¿Cuánto habría representado en números el reclamado aumento de tarifas y qué impacto inflacionario habría tenido?

Un cálculo simple indica que el incremento del precio del combustible habría representado alrededor de un 10% de aumento en el precio de los combustibles con respecto a sus valores durante todo el período 2011 a 2014. Como es fácil comprender, tal decisión habría representado un fuerte impacto en la inflación que, con certeza, habría superado la barrera de los dos dígitos con el consiguiente impacto sobre el funcionamiento de toda la economía y los sucesivos incrementos encadenados.

Por otra parte, la negativa del MEF a trasladar los costos de ANCAP a la tarifa no puede ser aceptada como una justificación del déficit, puesto que en tal caso las autoridades de ANCAP ante estas circunstancias que operan como variable independiente, debieron haber tomado medidas de reducción de costos o de freno en las inversiones. Es decir, la negativa del MEF implica asumir ese condicionamiento como una variable independiente y, por lo tanto, las autoridades de ANCAP debieron haber tomado medidas sobre el escenario existente.

Todo lo contrario, la información disponible indica que, contra toda lógica, se dispararon todos los costos internos de ANCAP de manera sorprendente.

En efecto, en el año 2013, por ejemplo, se dispararon los gastos de publicidad de U\$ 4 millones a U\$ 10 millones, los pagos por concepto de horas extra siguieron aumentando sustancialmente y las contrataciones de consultorías alcanzaron a U\$ 8 millones. Además, estos gastos lejos de reducirse en el ejercicio 2014, se mantuvieron en los mismos niveles que en el año anterior.

Todo indica que a pesar de la operación de reestructura y transformación que se pretende impulsar mediante la intervención del Gobierno Central tutelando y supervisando la gestión de la empresa, esta enfrentará en el corto plazo una situación muy delicada.

La combinación del déficit operativo de la empresa más el monto y el perfil de su endeudamiento, con la correspondiente pérdida de patrimonio, más la posible reducción en el futuro de la rentabilidad esperada de sus inversiones (debido al incremento de los valores de su costo inicial) más los riesgos de mercado asociados a los valores del petróleo, las tasas de interés y la evolución del dólar, son indicadores de dificultades muy profundas para el futuro de ANCAP.

Lo cierto es que la gravedad de la situación económico-financiera de ANCAP es un record difícil de igualar.

La empresa más grande del país, que funciona en régimen de monopolio en buena parte de sus rubros, en un contexto de crecimiento de nuestra economía como nunca antes en la historia, con un precio del dólar bajo y con un precio del crudo sin grandes incrementos, se funde llegando a una situación de capitalización por parte del Estado uruguayo inédita por su magnitud.

Realmente, el manejo de la gestión es de una ineptitud sorprendente por lo significativa y por la entidad que adquirió.

Aunque con una demora injustificada, el gobierno nacional ha decidido desplazar a las autoridades de la empresa, resulta una decisión obvia e imprescindible para reencauzar la empresa en una reorientación general de su funcionamiento. Es esperable que esta sustitución, insólitamente todavía en proceso, alcance también al equipo gerencial.

ANCAP acaba de ser capitalizada en U\$ 622 millones en base a un importante esfuerzo financiero del Estado. Resultaba inadmisibile e insólito que no se tomaran medidas tendientes a la sustitución de los responsables de semejante descalabro.

4. Sobre la estructura de recursos humanos

El análisis de la gestión de ANCAP implica, necesariamente, el estudio de las normas y criterios de funcionamiento referidos a la estructura de sus recursos humanos y los costos que surgen de las contrataciones, consultorías, horas extra y demás aspectos relacionados con el personal de la empresa.

4.1. Ausencia de criterios competitivos para la asignación de los cargos gerenciales

El Estatuto del Funcionario de ANCAP establece como criterio general un sistema de ascensos fundado en el concurso de méritos y antecedentes o por concurso de oposición y méritos (artículo 7); sin embargo los cargos superiores, a partir de las Jefaturas de Departamentos, son provistos directamente por el Directorio entre funcionarios de la Administración (artículo 8).

De este modo, se vulnera una lógica profesional fundada en la capacidad, aptitud y formación de quienes tienen a su cargo la gestión del organismo dirigiendo áreas que requieren de especialización notoria.

Hay que distinguir con claridad entre la conducción política, para la que también debería cumplirse con el criterio de idoneidad técnica y formación específica en la temática, pero que tiene un componente necesario de confianza política adicional a la aptitud técnica para el desempeño del cargo directivo, de la conducción empresarial que es sustancialmente una

función con requerimientos de formación técnica y especialización en las tareas de gerenciamiento.

Es decir que no resulta razonable que los cargos gerenciales queden librados a la discrecionalidad de la decisión del Directorio de la empresa, el que puede resolver en función de criterios ajenos a la idoneidad para el cargo. El procedimiento del concurso, al menos interno aunque debería ser abierto, debería ser imperativo para la designación de los cargos gerenciales de ANCAP.

Nada de ello ha ocurrido y, desde nuestro punto de vista, este ha sido uno de los factores que coadyuvó al pésimo resultado alcanzado por las autoridades de ANCAP en la gestión del organismo.

En el capítulo correspondiente a las propuestas de reforma legislativa que se sugieren, se incluye la modificación de la Carta Orgánica de ANCAP, así como la aprobación de una norma general que establezca la obligatoriedad de que las gerencias de los Entes Autónomos y Servicios Descentralizados sean designadas como consecuencia de un procedimiento competitivo que dé garantías de idoneidad para el ejercicio de la correspondiente función.

4.2. Debilidades de la reestructura orgánica

En forma paralela a la definición del Plan Estratégico de ANCAP se realizó una reestructura orgánica que implicó un conjunto amplio de modificaciones con respecto a la organización de los recursos humanos.

La nueva estructura orgánica de la empresa estuvo acompañada de la sustitución de buena parte de los jefes que tenían responsabilidades gerenciales en el período anterior. Sin embargo, tanto el diseño de la nueva estructura orgánica como la evaluación de la idoneidad técnica de algunos de los nuevos Gerentes, muestran debilidades relevantes.

Desde el punto de vista del diseño de la estructura orgánica se deben señalar dos debilidades particularmente relevantes.

En primer lugar, se eliminó la figura del Gerente General y, en su lugar, se estableció un Comité de Dirección colectivo integrado por cinco Gerencias. Por debajo de cada una de ellas reportan otras cinco o seis Gerencias.

Hoy en día el Comité de Dirección está integrado por cuatro Gerencias; en oportunidad de realizar la reestructura se admitieron cinco Gerencias en función de atender ciertas situaciones personales, totalmente ajenas al funcionamiento racional de la empresa, a tal punto que al jubilarse quien se encargaba de la quinta gerencia, esta se eliminó. Lo que prueba la ausencia de criterios profesionales en la definición de la estructura orgánica.

Esta situación ha implicado una traslación, en los hechos, de las decisiones urgentes a la Presidencia del Ente. En efecto, son muy frecuentes las resoluciones urgentes del Presidente que se ha convertido en una especie de Director Ejecutivo. Esto genera una compleja mezcla de responsabilidades y funciones entre el cuerpo gerencial de la empresa, en el que se diluyen las responsabilidades al estar repartidas, al menos, entre cuatro jefes, y el Presidente del Directorio que asume una conducción directa de asuntos de gestión yendo más allá de su función directriz.

En tal sentido, el ex Presidente de ANCAP, Daniel Martínez, en su comparecencia ante la Comisión Investigadora señaló: *“Reitero que Ancap era una empresa de estructura vertical. En aquel momento, se tomó la decisión de hacer un comité de dirección porque era la forma de*

romper esa verticalidad. Si bien es cierto que yo era un presidente/gerente general –siempre lo fui; inclusive, con el señor Lattanzio tenía una excelente relación, pero yo metía la nariz en todas las cosas y estaba en todo–, buscamos generar una estructura que fuera lo más horizontal, lo más matricial posible, donde los problemas se encararan en base a proyectos, con gente perteneciente a diferentes áreas para romper aquella tradición vertical tan impregnada en la psiquis y en la cultura ancapiana y así generar una estructura de colaboración en la que cada uno aportara su porción de conocimiento. Debe haber declaraciones públicas mías diciendo: «por ahora tenemos esta estructura, de repente más adelante habría que tener un gerente general».” (Sesión de la Comisión Investigadora de 11.12.15).

De las declaraciones de Daniel Martínez surge con claridad que mientras él ejerció la Presidencia del Directorio efectivamente asumió un papel muy activo en la gestión de la empresa, sin embargo luego de su retiro se mantuvo la misma estructura de funcionamiento aunque, quizás, en tal caso la ausencia de un Gerente General se haya convertido en un problema. Lo cierto es que una modalidad que está prevista como una situación excepcional, es decir las “resoluciones urgentes” de Presidencia se convirtió en una dinámica cada vez más frecuente que afecta la lógica de decisión normal de la empresa.

No está claro que significa "estructura vertical" para el Ing. Daniel Martínez. En la estructura anterior, supuestamente "vertical", funcionaba un equipo gerencial que se reunía semanalmente con el Gerente General, y se analizaban los distintos temas pero con una responsabilidad clara ubicada en la Gerencia General, el que luego debía "defender" las propuestas en las reuniones de Directorio sin que el Presidente se sintiera irremediamente comprometido a apoyarlas, porque no había estado en la elaboración concreta de las mismas.

Esta confusión de roles entre las funciones de las Gerencias y el Directorio, particularmente el Presidente, ha afectado el proceso de toma de decisiones en la organización y a la clara asignación de responsabilidades, porque supone una dilución de responsabilidades.

Para ilustrar sobre estos cambios en el proceso de decisión de ANCAP, vale transcribir el testimonio del Cr. Benito Piñeiro, ex Gerente General, quien dijo al respecto: *“En cuanto al tema de las resoluciones urgentes o de Presidencia, en general, eran como un mecanismo de excepción que se tomaba cuando había asuntos urgentes y, por ejemplo, no había reunión de directorio en esa semana, porque se había suspendido o postergado e, incluso, en alguna oportunidad para adjudicar de forma urgente alguna compra de crudo, porque si no se perdía una buena oferta. En general se tomaban las resoluciones de urgencia en base a temas de dificultades de reunir al directorio en la fecha en que se debía resolver el asunto.”* (Sesión de la Comisión Investigadora de 17.11.15).

En síntesis, el cuerpo gerencial funciona sobre la base de una preocupante dilución de responsabilidades en la medida que expresamente se buscó romper con la verticalidad de la toma de decisiones y esta se concentró en la figura de la Presidencia del Directorio, que no es la que corresponde al perfil teórico de quien ejerce ese cargo.

El nuevo diseño institucional también tuvo repercusiones, desde nuestro punto de vista, negativas en el proceso de decisión sobre la principal actividad de ANCAP, la compra del crudo. En este caso, las modificaciones fueron en sentido inverso a lo señalado con respecto a la conducción general. El proceso de decisión sobre las compras de crudo, decisión extremadamente delicada y de enorme importancia por el peso económico que representa no sólo para ANCAP sino para el conjunto del Estado uruguayo por el monto de cada una de las transacciones que se deciden, se modificó pasando de un Comité integrado por funcionarios

pertenecientes a diferentes Gerencias a la concentración en la Gerencia de Recursos Energéticos y, en particular, en su subordinada Gerencia de Comercio Exterior.

Esta concentración de la toma de decisiones que se produce a partir del año 2008, es a nuestro juicio una opción que debilitó seriamente los controles internos sobre esta actividad crucial para la empresa. Sobre los cambios ocurridos y las razones por las que evaluamos críticamente esta reforma, se desarrolla el análisis en el capítulo referido a las Compras de crudo.

Finalmente, se debe señalar una sorprendente debilidad que no surge directamente de la reforma del funcionamiento institucional de ANCAP, aunque ciertamente puede ser una consecuencia indirecta de tales decisiones. Aunque parezca mentira, ANCAP permaneció durante los últimos tres años sin Gerente Financiero.

En efecto, cuando la Cra. María del Carmen Giráldez es removida de su cargo por el Directorio como consecuencia de las investigaciones internas por el caso de los cheques de PLUNA, a fines de 2012, el Directorio de ANCAP asigna en forma interina, primero al Gerente de Negocios Compartidos, José Coya, y luego a la Cra. Laura Adaime esa responsabilidad.

Con posterioridad a la renuncia de la Cra. Adaime, el cargo queda vacante durante un año más. De manera que hasta estos días, en que se está produciendo la incorporación de un nuevo Gerente Financiero (bueno es decir que se está designando como resultado de un concurso, lo que parece muy saludable), ANCAP se gestionó sin un Gerente Financiero.

Esta ausencia es particularmente grave en la medida que ocurrió en el período en que ANCAP incrementó sustancial y exponencialmente su endeudamiento que, como vimos en el capítulo correspondiente, se gestionó de manera totalmente deficiente.

Pero, además, también se registra una significativa inadecuación del proceso de designación de los nuevos gerentes que se produce junto con la reestructura orgánica de ANCAP. En efecto, el análisis de los méritos y trayectoria de algunos de los gerentes designados en la época no resiste la prueba de la idoneidad para el cargo.

A pesar de que, según se declaró ante la Comisión Investigadora, se realizó un proceso de selección para la definición de los cargos gerenciales, el resultado es francamente difícil de defender en algunos de los casos concretos.

En tal sentido, el ex Presidente, Daniel Martínez, informó: *“Primero, hubo una evaluación de la consultora sobre cada una de las personas; es más, en algunos casos se evaluó a más de una persona y se terminó tomando una decisión. La consultora Arthur D. Little hizo una evaluación sobre todos los que ocuparon los diferentes cargos... En aquel momento tampoco teníamos mucho tiempo. Lo que encargamos fue una evaluación con una serie de entrevistas, preguntas, etcétera, que motivaron inclusive algún cambio doloroso”* (Sesión de la Comisión Investigadora de 11.12.15).

En el mismo sentido declaró el Gerente de Negocios Compartidos, Hubert Arbildi: *“En cuanto al modelo de competencias, en Ancap venimos trabajando con él desde diciembre de 2006. Todos los cargos en la reestructura de 2009 tienen, además de los conocimientos exigidos para desempeñar el cargo, las habilidades o las competencias necesarias, es decir, aquellas conductas que esperamos que tengan para poder ocupar ese cargo. El volumen de evaluación y de competencias es tal que no podemos hacerlos todos en Ancap y sólo se puede hacer un determinado número. Por esta razón, se realiza una licitación pública –no es puntual, no es una medición caso a caso– por un monto, dependiendo si las evaluaciones son en Montevideo o en*

el interior, si son assessment center o distintos mecanismos para realizar la evaluación y cuando llega el monto se realiza una nueva licitación. En la licitación pública ganó según las reglas de la propia licitación y ya hace un tiempo que trabaja con Ancap.” (Sesión de la Comisión Investigadora de 01.09.15).

Sin embargo, el resultado parece bastante alejado de los parámetros de idoneidad para alguno de los casos. Sin manejar nombres, señalaremos tres casos evidentes en cuanto a la ausencia de criterios básicos de calificación previa para el cargo (Relaciones de méritos enviadas por ANCAP a la Comisión Investigadora):

- (a) Gerencia de Servicios Generales: es asignada en 2007 a una persona que no contaba con Bachillerato terminado que ocupaba el cargo de “Cañista medio oficial” y que hasta esa fecha se había desempeñado como “Oficial de Mantenimiento”. Sin embargo, desde 2005 había pasado a cumplir funciones en la Secretaría de la Presidencia y en 2006 como Asesor de Directorio.
- (b) Gerencia de Recursos Humanos: es asignada en 2005 y ratificada en 2007 a una persona que carecía de formación específica en el área de Recursos Humanos, aunque había obtenido en 2003 la Licenciatura en Economía. Posteriormente, en 2014 es asignada a una persona que no tiene Bachillerato completo, cuyo cargo es “Bombero” y había sido asignado a la “Jefatura de Asuntos Laborales” en 2006, recién en esa fecha comienza a registrar algunos cursos de capacitación en el área de los recursos humanos.
- (c) Gerencia de Relaciones Institucionales: es asignada a una persona que carece de formación específica en el área de la publicidad y el marketing y que con, anterioridad a esa designación, se desempeñaba como “Ayudante de Depósito”.

En síntesis, las debilidades de la reestructura orgánica de ANCAP son múltiples.

4.3. Realización de horas extra

A partir de 2005, ANCAP presentó importantes egresos en su funcionamiento corriente, uno de los aspectos en los que se registra una situación particularmente excesiva es el de la realización de horas extra.

En efecto, diversos informes de auditorías internas llevadas adelante por la Gerencia de Auditoría permite visualizar hasta qué punto se produjo un incremento de las horas extra y, cómo, a pesar de lo señalado en las conclusiones y recomendaciones de estas auditorías, esta situación siguió aumentando de manera continua.

De acuerdo a la documentación enviada por ANCAP, la Gerencia de Auditoría realizó cuatro estudios sobre las horas extra entre los años 2013 y 2014 (Expediente N° 243943/0 correspondiente a la Auditoría 20/2013; Expediente N° 243943/1 correspondiente a la Auditoría 31/2013; Expediente N° 247056/0 correspondiente a la Auditoría 53/2014 y Expediente N° 247186/0 correspondiente a la Auditoría 56/2014).

En todos ellos se señala una evolución creciente y preocupante del número de horas extra, de la cantidad de funcionarios que realizan horas extra y del monto presupuestal que representa ese rubro en las cuentas de ANCAP.

También en los cuatro informes se indica la necesidad de disminuir y ajustar el número de horas extra realizadas, lo que demuestra que las autoridades de ANCAP no modificaron su conducta y siguieron tolerando esta práctica exagerada y costosa, a pesar de los informes de auditoría internos.

Esto es particularmente serio si se tiene en cuenta que, durante el período en estudio la plantilla de funcionarios de ANCAP tuvo un incremento importante. Ciertamente, la justificación de que sean necesarias las horas extra se funda en la existencia de una relación inadecuada entre el trabajo a realizar y el número de funcionarios con los que se cuenta y su horario previsto, por lo que se autorizan horas extra para cumplir con la tarea.

Sin embargo, en el caso de ANCAP la explicación no es esta. En efecto, entre 2005 y 2014 ANCAP incrementó su plantilla de funcionarios en 777 personas, lo que equivale a un incremento del 36%, pasando de 2.157 funcionarios en diciembre de 2004 a 2.934 funcionarios en diciembre de 2014. (Sesión de la Comisión Investigadora de 26.08.15).

De modo que, a pesar del sustancial incremento en el número de funcionarios, las autoridades de ANCAP permitieron expandir enormemente el número de horas extra realizadas. Una nueva prueba de la ineficiencia en el manejo de la gestión de la empresa.

Peor aún, a pesar del notorio deterioro de la situación económica de la empresa y de la urgente necesidad de tomar medidas restrictivas, habida cuenta de que el Balance 2013 cerró con una pérdida equivalente a U\$ 169 millones, durante el año 2014 se siguió incrementando esta práctica.

En efecto, en el primer informe de auditoría se señalaba que las horas extra habían sufrido un incremento de enero de 2008 a fines de 2012 del 90% en su significación presupuestal, superando largamente el aumento de las remuneraciones que en el mismo período aumentaron un 37%. A su vez, el promedio de horas extra realizadas por cada funcionario fue, en el período 2007-2012, de 40 horas mensuales.

Es por ello que en las conclusiones del primer informe se señalaba que: *“De acuerdo con lo expresado en el presente informe, se observa una tendencia al aumento en cuanto a las horas extraordinarias que se vienen desarrollando en la empresa, lo cual no está acompañando las previsiones presupuestales y de las plantillas de personal. Esto puede denotar problemas en la planificación y la gestión, por lo cual se sugiere al Comité de Dirección que analice esta situación y que evalúe solicitar la elaboración y aplicación de herramientas que permitan a las diferentes Gerencias mejorar la gestión en este sentido, las cuales deberían incluir reportes con clasificaciones de los “tipos” de horas extraordinarias similar a lo expresado en el Punto 2.4, la evolución de las mismas y los avances con relación a los rubros asignados. (Punto 4.8)”*

El segundo informe realizado también en 2013 realizaba un estudio complementario del anterior extendiendo el análisis hasta abril de 2013 que confirmaba la situación anterior, aunque incorporaba nueva información que demostraba que la tendencia al aumento de las horas extra seguía creciendo.

En efecto, de acuerdo a esta auditoría, en el mes de abril de 2013 se registraron 77.892 horas extras, lo que representa la mayor cantidad mensual desde 2007 (fecha de comienzo del estudio anterior). También en el mes de abril de 2013 se alcanzó la cantidad de 1.331 funcionarios que realizaron horas extras, cifra que no había sido superada en todo el período a estudio y la remuneración promedio que cada funcionario recibe por ese concepto alcanzó a \$ 20.307 por funcionario.

Nótese que de acuerdo al estudio en abril de 2013 el porcentaje de funcionarios que hacían horas extra alcanzaban al 47%, mientras que en el primer estudio alcanzaba al 40% y el promedio de horas mensuales superó las 45, mientras que en el primer estudio se indicaba un promedio de 40 horas mensuales. De modo que, la extensión del informe hasta abril de 2013 confirmó que la tendencia al incremento de las horas extra continuaba.

El tercer informe de la Gerencia de Auditoría sobre las horas extra se produjo al año siguiente alcanzando el análisis hasta mayo de 2014. Este confirma un nuevo incremento en el porcentaje de los funcionarios que realizan las horas extra, alcanzando en mayo de 2014 al 49% del total, lo que representa un monto presupuestal de \$ 29.6 millones. De acuerdo a estos datos, la cifra equivale a 53 horas mensuales por funcionario.

De modo que, a pesar de las conclusiones a las que arribó la Gerencia de Auditoría en 2013, el aumento de horas extra continuó avanzando de manera visible e irregular. Es por ello que, el Informe recomendaba nuevamente una modificación de la tendencia verificada y alertaba sobre el desvío presupuestal que se producía.

Finalmente, el último estudio que conocemos sobre las horas extra contiene un análisis de lo ocurrido en el mes de abril de 2014 (tomado como muestra), en el que se realiza un estudio más detallado sobre la mecánica del funcionamiento de la realización de las horas extra.

De este análisis surge que el proceso de autorización y realización de las horas extra muestra notorias irregularidades: *“Respecto a las autorizaciones previas al cumplimiento de horas extras, tal como lo establece el reglamento, se constató que no quedan registros, salvo los avisos que se emiten al área de Seguridad, Protección y Vigilancia para autorizar el ingreso de funcionarios. La autorización solamente queda reflejada posteriormente en el anuncio correspondiente en el Sistema Sisper. Con relación a los límites de horas efectivas de labor diarias, establecidos en el Punto 4 de la Reglamentación General de Horas Extras, se observó que no se cumplen en forma cabal, además de que se generan horas para las cuales no correspondería el pago, sino que se deberían compensar como son las ‘horas viaje’... el sistema no tiene establecido controles con referencia a otros puntos de la Reglamentación vigente y no se realizan controles aleatorios por parte de Recursos Humanos al respecto.”*

En síntesis, la sucesión de informes de auditoría interna sobre la gestión de las horas extra en ANCAP confirma una tendencia continua a su incremento, tanto en el monto presupuestal que representan como en la cantidad de funcionarios que las realizan y el número de horas mensuales que promedialmente cumple cada funcionario. La forma en que se autorizan y ejecutan las horas extra en muchos casos no cumple con la reglamentación vigente y supera por lejos el límite establecido por la ley.

En forma simultánea el Tribunal de Cuentas formuló observaciones de manera sistemática. Las observaciones tienen que ver fundamentalmente con dos aspectos:

- a. El incumplimiento por parte del Organismo con respecto al límite máximo diario de horas extras que puede realizar un funcionario

En efecto, en las permanentes observaciones hechas por el Tribunal sobre el punto, se lee: “Las horas extras deberán liquidarse respecto a las efectivamente trabajadas, las que no deberían superar lo establecido por el Convenio 30 de la OIT.”

Este Convenio fue ratificado por nuestro país a través de la ley N° 8.950 de 5 de abril de 1933. De acuerdo con el mismo, *“las horas de trabajo, entre ordinarias y extraordinarias, no pueden, como principio general, exceder de ocho por día y de cuarenta y ocho por semana, pero las horas semanales de trabajo, sin exceder de ese tope, pueden ser distribuidas de otra manera, siempre que el trabajo diario no exceda de diez horas, y excepcionalmente, se pueden distribuir las horas de labor en períodos mayores de una semana pero a condición de que la duración media del trabajo no exceda de cuarenta y ocho horas por semana, y de que en ningún caso las horas de trabajo por día excedan de diez”* (Convenio citado, arts. 3, 4 y 6). Lo transcripto corresponde a lo recogido por el Tribunal de Cuentas en la Ordenanza No. 61 relacionada con el tema

- b. El incumplimiento por parte de ANCAP al tope establecido en el Artículo 87º de la Ley N° 14.416.

La norma indicada, en la redacción dada por el artículo 765 de la Ley No. 19355, dispone: *“El cumplimiento de tareas extraordinarias en los entes autónomos y servicios descentralizados se dispondrá únicamente en casos excepcionales, cuando así lo requiera el servicio. Deberá ser resuelto por unanimidad de votos del Directorio, estableciéndose concretamente el monto o la estimación del monto destinado al pago de horas extras, no pudiendo la partida asignada a dicho concepto, superar el 5% (cinco por ciento) de la dotación anual de los sub grupos u objetos destinados al pago de sueldos básicos; compensación por alimentación; prestaciones por salud; compensación producto o similares u otras retribuciones de carácter permanente referidas a regímenes laborales. De todo lo actuado, se dará cuenta inmediata al Ministerio con el cual se vincula el organismo respectivo”*.

Tal ha sido el incumplimiento de ANCAP en este aspecto, que dio lugar, por ejemplo, en el año 2012 a que su presupuesto fuera observado por el Tribunal de Cuentas que, en lo que refiere a este punto, señaló: *“3.5) el total presupuestado por concepto de Horas Extras incluidas en el Subgrupo 0.5.08 supera el tope del 5% de la dotación anual del rubro destinado al pago de sueldos básicos, según lo establecido por el Artículo 87 de la Ley N° 14.416”* y luego incluyó esta observación en su parte resolutive: *“Mantener la observación formulada en el Párrafo 3.5); y 3) Comunicar al Poder Ejecutivo, al Organismo y a la Oficina de Planeamiento”*.

En definitiva, los informes de auditoría interna indican que existía una sustancial discordancia entre las horas extra presupuestadas y las efectivamente ejecutadas. En efecto, la presupuestación se realizó manteniéndose dentro del límite legal establecido, es decir que no superaba el 5% del total de las remuneraciones (artículo 8 de la Ley N° 14.417), sin embargo la ejecución presupuestal determinó un significativo exceso en el monto de las horas extra que superó el límite legal por cuarto año consecutivo.

Se consigna, además, que este exceso ha sido observado por el Tribunal de Cuentas, en la medida que constituye una violación a la norma vigente y, por tanto, una notoria y reiterada irregularidad.

Es decir que ANCAP ha incurrido en forma reiterada en la violación de la normativa que limita las horas extra, sin atender las diferentes observaciones recibidas.

4.4. Contratación de consultorías

Con respecto a este rubro se cuenta con el resultado de un Informe de la Gerencia de Auditoría referido a las contrataciones realizadas desde enero de 2013 a marzo de 2014 (Expediente N° 247149/0 correspondiente a la Auditoría N° 51/2014).

De acuerdo al mencionado estudio surge que ANCAP destinó en ese período un monto equivalente a U\$ 7,8 millones. Se trata de una cifra muy importante para 15 meses. Sin embargo, lo más grave es que el resultado de la auditoría muestra grandes debilidades en el control de estas contrataciones.

En efecto, el informe indica que *“No se garantiza obtener la totalidad de consultoras contratadas de los datos extraídos de SAP. El sistema requiere que el ingreso de datos sea preciso en el campo “Grupo de Artículo”, estableciendo a cada uno de ellos un agrupamiento concreto lo que permita extraer exclusivamente la información requerida.”* Según el informe eso no ha ocurrido en todos los casos. Tampoco es posible registrar toda la información requerida porque la forma de recolección de datos es muy estricta y hace que en ciertos casos la información se pierda.

De modo que la cifra manejada podría estar subrepresentada ante los problemas de registro señalados.

Por otra parte, *“no existe un procedimiento o guía por escrito, ni capacitación o formación del personal en la confección de las solicitudes y/o pedidos de compra, que lleve a utilizar una correcta codificación de grupo de artículos y no existe un control posterior que corrija o rechace el documento en las diferentes áreas de la Administración. La falta de información confiable sobre las consultoras contratadas en ANCAP limitó este trabajo de auditoría, no permitiendo cumplir con el total del alcance original del mismo”*.

El análisis de auditoría señala que ANCAP no tiene definida una política de contratación de consultorías, ni tampoco tiene establecido un procedimiento que le permita identificar si las competencias requeridas en una consultoría no están disponibles entre los recursos humanos internos: *“No hay una política empresarial definida sobre la necesidad de contratación de consultorías, sobre la gestión de los riesgos y oportunidades asociados, que permitan tomar decisiones de la conveniencia de las contrataciones y el desarrollo del personal propio. La Gerencia de RRHH no cuenta con la información actualizada de las consultorías contratadas. Si se dispusiera de la información necesaria, en cuanto a cantidad y calidad de contrataciones que se realizan, se podría entre otras acciones, llamar a concursos para proporcionar personal idóneo a efectos de cubrir las necesidades en forma permanente. Además coexisten una cantidad de áreas especializadas definidas en el MDO que se ven subutilizadas porque se contratan especialistas de afuera. Convendría que algún área de RRHH comprobara y evaluara la necesidad de perfeccionamiento de personal propio que permita independizarse en lo posible de estos servicios”*.

Tampoco existe un *“registro completo en ningún medio ya sea informático o manual, con todo el personal de consultoras que desarrolla tareas en ANCAP”*; ni se realiza una evaluación final de los resultados de la consultoría contratada por parte de los Gerentes, Encargados y Jefes de las áreas que las solicitan.

El informe culmina con un conjunto de recomendaciones que son expresión muy clara de las debilidades existentes. O sea que las contrataciones de consultoría en ANCAP no son, precisamente, el resultado de una evaluación completa y eficiente de las necesidades del ente, ni tampoco cuentan con los controles y evaluaciones correspondientes. Sin embargo, ANCAP destina un monto muy importante a estos contratos que deberían ser sometidos a una evaluación de eficiencia mucho más exigente.

4.5. Tercerizaciones

De acuerdo a la información proporcionada a la Comisión Investigadora el número de personas contratadas bajo la modalidad de tercerizaciones se incrementó sustancialmente en el período considerado.

En efecto, de acuerdo a las declaraciones del Gerente de Negocios Compartidos, Ec. Hubert Arbildi: *“Al día de hoy hay son alrededor de 1.100 las personas contratadas a través de empresas tercerizadas. Al 31 de diciembre de 2004 eran 750”* (Sesión de la Comisión Investigadora de 01.09.15). La información recibida por la Comisión Investigadora confirma totalmente las cifras manejadas que implican que el personal tercerizado vinculado a tareas en ANCAP se incrementó entre 2005 y 2014 en un 45%, lo que representa un incremento muy elevado.

Debe recordarse que, en el marco de la Ley de Tercerizaciones, ANCAP tiene responsabilidad solidaria – o subsidiaria- por los eventuales reclamos laborales que pudiera hacer ese personal.

En tal sentido, sería bueno conocer qué controles lleva adelante ANCAP sobre las empresas tercerizadas, qué reclamos laborales ha tenido por parte de este personal y si ha controlado que estas empresas hayan asegurado a sus dependientes en el BSE y estén aportando lo debido ante el BPS.

4.6. Conclusiones

Como es posible apreciar, todos los rubros en relación a los recursos humanos aumentaron significativamente sus costos.

En síntesis, fuerte incremento de personal, incremento excesivo y en permanente aumento de las horas extra, incremento de contratación de consultorías. Es decir una combinación con un resultado desastroso.

Como se señaló en el capítulo correspondiente a la situación económica y financiera de ANCAP, la reestructura de los recursos humanos, que iba a tener un costo de 7% que sería absorbido por procesos de mejora de eficiencia, terminó elevándose a un 20%; por otra parte las horas extra sufrieron un incremento continuo y excesivo al punto de incrementarse en el período en un 150%, violando los límites establecidos por la normativa vigente y sin atender las observaciones que resultaban de sucesivas auditorías internas y de dictámenes del Tribunal de Cuentas; los gastos en contrataciones de consultorías representaron en 2013 y parte de 2014 una cifra muy grande (alrededor de U\$ 8 millones) y su gestión es objeto de cuestionamientos internos por la falta de control y evaluación sobre su pertinencia y sus resultados; el personal tercerizado se incrementó en un 45% lo que representa otro aumento de los costos operativos de la empresa.

A su vez, desde el punto de vista del funcionamiento, la reestructura orgánica llevada adelante así como los criterios de asignación de roles de gerencia han estado carentes de exigencias de profesionalidad y evaluación de aptitudes en procesos competitivos lo que, a nuestro juicio, ha debilitado las funciones de gestión de la empresa.

5. Sobre el proceso de construcción de la Planta Desulfuradora

La necesidad de realizar la obra de construcción de la Planta Desulfuradora, desde el punto de vista ambiental y de sostenibilidad de la actividad de refinación del combustible, está fuera de discusión.

En tal sentido, el ex Presidente de ANCAP, Raúl Sendic, señaló: *“En primer lugar es una inversión, desde el punto de vista ambiental, muy importante, quizás de las más importantes que el país ha hecho junto con Salto Grande. Este, a su vez, en realidad fue un blindaje a la industria de la refinación en el Uruguay, o sea, si no se hacía la planta desulfuradora nosotros teníamos que cerrar la refinería. No podíamos sostener una refinería solamente para producir nafta y vender el gasoil malo al exterior para importar gasoil de calidad. El negocio de refinación no se sostenía en el país si no se invertía en una planta desulfuradora, con el impacto que tiene el contar con capacidad de refinación en el Uruguay, desde el punto de vista económico y de la estrategia del país. Otro elemento es que el gasoil de más bajo contenido de azufre se vende más caro, es decir, hay determinado retorno, más allá de que es cierto que el volumen que se vende no es suficiente. Y tiene otros impactos positivos. Muchos de los autos de alta gama que hoy se venden en el país no se podrían estar importando y no se estarían cobrando los impuestos que hoy se perciben por su importación y comercialización si en el Uruguay no tuviéramos un gasoil de menos de 50 partes por millón de azufre”* (Sesión de la Comisión Investigadora de 15.12.15).

Sin embargo, esa necesidad no es justificativa de que la Planta haya sido construida con importantes desvíos en el cálculo inicial de sus costos, así como haya estado sometida a vaivenes en el proceso constructivo que determinaron importantes gastos adicionales.

Este punto incluye tres aspectos relevantes: (a) la determinación de las razones por las que la inversión prevista se incrementó tan significativamente, (b) la capacidad de desulfuración de la Planta Desulfuradora y (c) el acuerdo de transacción entre la empresa constructora, AESA y ANCAP con respecto a las reclamaciones recíprocas presentadas.

5.1. Causas del incremento de los costos de inversión

La comparecencia del Gerente de Recursos Energéticos, José Pastorino, ante la Comisión Investigadora permitió conocer la versión oficial de ANCAP sobre las causas que determinaron el enorme desvío en el costo de inversión de la construcción de la Planta Desulfuradora.

El argumento sustentado por el Ing. José Pastorino para explicar el incremento del costo se fundamenta básicamente en cuatro causas: (a) el estudio inicial de factibilidad tiene un margen de error muy elevado, (b) ANCAP resolvió aumentar la capacidad de la Planta Desulfuradora, (c) se produjo un incremento muy significativo de los costos de producción en diferentes áreas y (d) los reclamos de indemnización por parte de AESA.

Con respecto al margen de error de los estudios de factibilidad, el Ing. Pastorino indicó: *“... no se puede comparar el costo de inversión real total con un estudio de factibilidad. Hay una organización: la AACE –Association for the Advancement of Cost Engineering–, que es una autoridad en ingeniería de costos. Esta organización clasifica los distintos estudios que se pueden hacer para proyectos en industrias de procesos y lo hace en cinco clases. Los de clase cinco son estudios menos precisos y los de clase uno son los más profundos. Los estudios de factibilidad están dentro de esa clasificación que hace esta empresa reconocida internacionalmente. Nuestro estudio de factibilidad era de clase 4 y, posteriormente, en el año 2007, se hizo otro estudio de estimación de costos. Esta organización establece que en un estudio de clase 4, el nivel de definición del proyecto está entre 1% y 15%, para un rango de 0 a 100. La precisión en la estimación del costo es de -50 a +30%, por lo que sobre un 100, puede*

oscilar entre 70 y 150, y el nivel de esfuerzo y preparación es entre 2 y 4 en una escala de 1 a 100. Entonces, los estudios de factibilidad –no solamente éste sino cualquier otro clase 4– tienen un nivel de definición bajo porque simplemente es una primera etapa para definir qué vamos a seguir haciendo, si parece viable o no” (Sesión de la Comisión Investigadora del 06.10.15).

Como es posible apreciar, la explicación del Ing. Pastorino no permite explicar un apartamiento tan relevante, en efecto de acuerdo a sus propios criterios, para un estudio de factibilidad que establecía un costo de U\$ 90 millones, se podría haber llegado hasta U\$ 150 millones, pero nunca a U\$ 415 millones que terminó costando la Planta Desulfurizadora.

El segundo argumento del Ing. Pastorino fue que ANCAP decidió aumentar la capacidad de la Planta: *“En segundo término, la gran diferencia que existe entre el estudio del 2004 y el proceso que hicimos entre el 2009 y el 2013, es el alcance, puesto que hay una variación significativa entre lo que incluía el estudio de factibilidad y lo que realmente se hizo. Voy a citar algunos ejemplos para no aburrir demasiado. En ese estudio, la planta desulfurizadora tenía una capacidad de alrededor de 15.000 barriles por día; eso es 100 metros cúbicos por hora y unos 2.400 metros cúbicos al día. La planta de recuperación de azufre era de unas 27 toneladas. En el aprendizaje que fuimos haciendo y al evaluar el proceso, entendimos que lo más adecuado era ampliar la capacidad de la unidad desulfurizadora de gasoil de 15.000 a 18.000 barriles. Por lo tanto, allí tenemos un incremento de la capacidad de un 20%. En cuanto a la planta de azufre, que producía 27 toneladas diarias, como no tenemos experiencia en plantas de recuperación de azufre, enviamos técnicos al exterior y vimos que son plantas que tienen una disponibilidad mecánica baja. Entonces, para asegurarnos de que las emisiones fuesen mínimas, si había un problema en una de las plantas de azufre, tendríamos otra de respaldo para poder seguir funcionando y no enviar emisiones a la atmósfera. Por lo tanto, otra de las decisiones que se tomaron fue pedir la construcción de dos plantas de 20 toneladas diarias cada una, en lugar de la de 27 toneladas. Otra de las variantes en las ampliaciones que hicimos fue incluir un circuito cerrado de refrigeración. Nosotros teníamos un circuito abierto por el que tomábamos agua de la bahía y luego de pasar por el sistema de tratamiento se volcaba nuevamente allí. Sabíamos que en el futuro eso no iba a ser aceptable porque genera un vertido de hidrocarburos más alto que si instaláramos un sistema de torre de enfriamiento en un circuito semi abierto. Esa es una inversión importante de más de USD 30:000.000. En lo relativo a la parte de sistema de control de la refinería, en el proyecto original los cambios eran menores, pero por razones de avance tecnológico y por el impacto que tendría el mantener la sala de control existente, optamos por una nueva sala de control, lo que significó un gasto del orden de los USD 10:000.000. (Sesión de la Comisión Investigadora del 06.10.15)*

O sea que ANCAP resolvió incrementar los costos de la inversión para aumentar la capacidad de la planta, sin embargo, como veremos más adelante, todos los datos sobre la capacidad productiva de la Planta Desulfurizadora y de producción de azufre indica que este incremento adicional no era necesario en la medida que el proceso de desulfurización y producción de azufre está muy por debajo de lo esperado. Seguramente con la capacidad original del proyecto habría alcanzado. En cambio, sí parece válido el incremento de costos vinculados a mejoras ambientales del proyecto que fueron valoradas por el Ing. Pastorino en un incremento de U\$ 40 millones.

El tercer argumento señalado fue el incremento de los costos de la construcción de la Planta. En tal sentido, el Ing. Pastorino señaló: *“Los costos son un elemento que refleja claramente esta situación. Es más, también se ve reflejado en los plazos de entrega. Por ejemplo, en la compra de un compresor, cuyo plazo de entrega era de doce meses; en ese momento era tal la cantidad de trabajo que el plazo se extendió a dieciocho meses. Al menos, esto es lo que nos decían a nosotros los contratistas. Obviamente, cuando la demanda es muy fuerte, los precios se disparan. En consecuencia, una de las razones es que en ese momento en el mercado había*

una sobredemanda de la industria proveedora de equipos y materiales para la industria de procesos. Siguiendo con el tema de los costos –disculpen que los aburra con esto– otro indicador es el precio del acero. De 2004 a 2008 aumentó un 300%. La mayor parte de los equipos se hacen con acero. Por otra parte, de los \$ 421.000:000.000, \$ 3.000:000.000 –que a un tipo de cambio del orden de los \$ 20 equivalen a USD 150:000.000– es la cifra que se pagó por conceptos de salarios y contratos, según los laudos del Sunca, que es también un costo importante. Si tomamos como referencia el mes de diciembre de 2004, al momento de la oferta estos laudos habían tenido un incremento del 46%; a enero de 2009, que fue cuando se inició la obra, pasaron al 81% y, a la fecha final prevista, octubre de 2011 –que no fue la fecha final real– hubo un 226% de aumento, mientras que en abril de 2013, fin de obra, se llegó al 300%. De modo que, cuando comparamos una cifra –insisto–, se debe tener en cuenta esos datos de diciembre de 2004, seguramente elaborados con valores de la primera parte del año por una consultora internacional, con una evolución de los costos de mano de obra, del acero, de equipos a nivel internacional, la sobredemanda en el mundo y una variación del alcance. Todos estos elementos ayudan a entender por qué se disparó esa cifra.” (Sesión de la Comisión Investigadora de 06.10.15).

Sin duda este es un componente relevante que ayuda a explicar una parte del sustancial incremento de los costos de la obra de construcción de la Planta Desulfuradora, aunque aun tomando estos criterios como válidos, no alcanza a explicar la magnitud del incremento del costo de inversión.

Por ejemplo, sobre la incorporación de ajustes en la inversión para obtener mejoras ambientales, conviene decir que estas ya se conocían desde hacía varios años, por lo que la situación de que se fueran conociendo sobre la marcha se debió a la sustitución de funcionarios que sabían y tenían experiencia. En tal sentido, el Gerente de Medio Ambiente fue removido sin causa alguna y fue sustituido por alguien sin experiencia.

Por otra parte, parece no haber habido una evaluación correcta de la evolución de los indicadores que afectaron tan sustancialmente el resultado y tampoco parece haber habido una revisión de los criterios de rentabilidad de la inversión a la luz de los nuevos datos sobre el costo total de la obra.

Finalmente, el cuarto componente que incrementó el valor de la construcción de la Planta Desulfuradora fue el reclamo de indemnización que hizo la empresa constructora que culminó en una transacción por la que ANCAP pagó U\$ 34 millones más. Sobre esta transacción vamos a detenernos más adelante.

5.2. Capacidad de desulfurización

Como se dijo más arriba, ANCAP incrementó el costo de construcción de la Planta Desulfuradora porque resolvió aumentar la capacidad de desulfurización de 15 mil a 18 mil barriles diarios y sustituir la construcción de una Planta Recuperadora de Azufre que formaba parte del proyecto original con una capacidad para procesar 27 toneladas diarias de azufre por dos plantas con capacidad de 20 toneladas cada una.

Sin embargo, los datos proporcionados por el Ing. Pastorino indican que el funcionamiento de la Planta está muy lejos del máximo y que el incremento de la capacidad no parece haber sido justificado. De hecho, en octubre de 2015, con la Planta Desulfuradora funcionando a pleno, esta procesaba diariamente alrededor de 14 mil barriles y producía 7 u 8 toneladas de azufre. Estas cifras están muy por debajo de la proyección que determinó la ampliación del proyecto y demuestran que el proyecto original era ajustado a las posibilidades de funcionamiento, por lo que parece no justificarse el incremento de los costos que se aprobó.

5.3. Evaluación del acuerdo transaccional entre la empresa constructora y ANCAP

En las etapas finales del proceso de construcción de la Planta Desulfurizadora se produjo un reclamo de parte de la empresa constructora AESA por un monto total de U\$S 97 millones incluyendo diferentes rubros de reclamación. A su vez, ANCAP reclamó por concepto de multa debido al incumplimiento de los plazos para la finalización de la obra por un monto máximo de U\$S 23 millones. Este contencioso terminó con un acuerdo transaccional por el que ANCAP terminó pagando U\$S 34 millones.

AESA formuló un reclamo integrado por 17 rubros diferentes cuyo total alcanza a U\$ 97 millones. Los conceptos principales eran: desfasaje entre paramétricas de AESA y la estipulada por el pliego de condiciones en el rubro materiales por U\$S 11,580 millones, desfasaje entre paramétricas de AESA y la estipulada por el pliego de condiciones en el rubro de costos de construcción por U\$S 19,4 millones, pago de diferencia en IRNR por cambio de requerimientos de la forma de pago posterior a la apertura de la licitación por U\$S 4,5 millones, reclamo por liquidación del FOCER por U\$S 4 millones y reclamo por improductividad de personal propio por un total de U\$S 40 millones.

En general los rubros reclamados llaman la atención, pero en particular sorprende el reclamo de una indemnización de U\$S 40 millones por concepto de “improductividad de horas trabajadas por personal propio” que es prácticamente la mitad de la suma reclamada.

Las explicaciones dadas por las autoridades de ANCAP para justificar la transacción realizada son, a todas luces, insuficientes.

El Ing. José Pastorino respondió: *“es cierto que esta obra tuvo muchas dificultades; en su presupuesto ellos habían considerado dos millones de horas hombre, pero en la realidad estimamos que ejecutaron cinco millones. Es muy probable –lo que no les exime de responsabilidad alguna– que tuvieron problemas de productividad, pero esto es lo que declaran ellos y nosotros consideramos que la empresa no está libre de ese tipo de problemas. Se hizo ese reclamo y nosotros teníamos derecho a ejecutar una multa que totalizaba USD 23:000.000, que es el máximo adjudicable. Así fue que nos enfrentamos a una situación en la cual se paralizaba la obra e íbamos a juicio o hacíamos una transacción. Por supuesto que había una parte de los reclamos que era legítima; por ejemplo, hubo cambios en los aspectos impositivos, en el IRNR –Impuesto a las Rentas de los No Residentes–, debido a modificaciones en la legislación durante la vida del proyecto, también reclamaban el Focer –Fondo de Cesantía y Retiro de la Construcción– y distintas afectaciones en las que, según ellos, ANCAP había incurrido. Por lo tanto, por un lado teníamos una demanda de USD 97:000.000 y nosotros reclamábamos USD 23:000.000 más una cifra pequeña, de USD 80.000, pero no recuerdo por qué concepto. En definitiva, íbamos a juicio, con la consiguiente paralización de la obra, o se negociaba, y así fue que llegamos a una transacción.”* (Sesión de la Comisión Investigadora del 06.10.15).

Como es posible apreciar, la explicación brindada por el jerarca del área que, además, participó directamente de la negociación, es muy poco fundamentada. Las dudas con respecto a los aspectos evaluados para arribar a una transacción del monto al que se llegó, no fueron despejadas.

No se explicaron los fundamentos de los reclamos de AESA y tampoco se explicó cómo se evaluó cada rubro reclamado en el monto final acordado y su contingencia. No se conocen los fundamentos mínimos que permitan sustentar las supuestas bondades de la transacción aprobada.

Parecería que el principal argumento sostenido por ANCAP para acceder a la transacción es el riesgo de suspensión de la obra por parte de la empresa reclamante. Este no es un argumento menor, puesto que se estaba en la etapa final de la construcción de la Planta y una suspensión de la ejecución resultaba un efecto notoriamente perjudicial para la empresa; pero no aparece la justificación del monto final acordado.

Resulta muy difícil entender por qué AESA sostiene un reclamo de nada menos que U\$S 40 millones referido a un concepto que es, sustancialmente, una responsabilidad de la propia empresa. Nos referimos a la productividad de su propio personal.

En tal sentido, las declaraciones de los representantes del sindicato metalúrgico (UNTMRA), en oportunidad de su comparecencia ante la Comisión, aportaron algunos indicios que permiten aproximarse, aunque no justificar, a las causas del reclamo presentado.

Los dirigentes sindicales de la UNTMRA consultados respecto de cuáles eran los fundamentos del reclamo de AESA por “horas improductivas” señalaron que: *“el reclamo que hacía AESA a Ancap es por esas horas muertas, pero no es culpa de los trabajadores. Queremos aclarar eso. Sí es cierto que hubo períodos en los que no podíamos estar trabajando efectivamente porque no había permisos. En las obras hay algunas demoras que tienen que ver con que los que dan el permiso de trabajo son los responsables de Ancap. Entonces, ellos te dicen que allí no se puede trabajar porque primero hay que liberar los gases en un tanque, los gases en el cambio o que todavía tiene adentro fluidos de combustible, por lo que hay que poner una bomba para sacar eso y luego poder trabajar. Es decir, los procedimientos de trabajo eran tan rigurosos que a veces, si la gente de afuera de Ancap –trabajadores del metal y de la construcción– estaba pronta para desarrollar una labor, debían presentarse y esperar a que se le diera el permiso de trabajo, que es muy riguroso en una refinería. Yo no sé –en esos asuntos no hemos intervenido– si la queja de la empresa tenía que ver con ese tipo de cuestiones.”* (Sesión de la Comisión Investigadora del 28.10.15).

Los representantes sindicales señalaron, además, que cuando el personal de ANCAP realizaba un paro, no se podía trabajar en la Planta Desulfuradora porque los funcionarios de ANCAP eran los que dirigían las tareas, pero en esos días el personal de AESA estaba a la orden y, por lo tanto, cobraba sus correspondientes jornales. A su vez, también se señaló que en muchas oportunidades se debía computar un tiempo al comienzo de cada jornada laboral en que los responsables de ANCAP instruían a los trabajadores de AESA sobre las cuestiones de seguridad a tomar en consideración, lo que acortaba la jornada de trabajo en 15 minutos por jornal.

En sentido similar, el ex Presidente de ANCAP, Raúl Sendic, agrega elementos para explicar el reclamo de AESA referido a la improductividad de personal propio, al señalar que: *“sin duda, tuvo sobre costos importantes por la situación de conflictividad que teníamos”* (Sesión de la Comisión Investigadora del 15.12.15).

Sendic aportó, además, otros elementos informativos para explicar las demoras e ineficiencias del proceso de construcción de la Planta Desulfuradora: *“Con relación a la pregunta de la planta desulfuradora, le sumo un elemento que no se dijo jamás en esta comisión, pero que hay que tener en cuenta: nosotros estuvimos en la construcción de la planta desulfuradora con AESA, cuando esta empresa pertenecía al grupo Repsol. Empezamos la construcción de la*

planta desulfurizadora con el grupo Repsol y en el medio de la obra el gobierno argentino decide nacionalizar YPF, y nosotros quedamos un determinado tiempo sin saber si AESA quedaba del lado de Repsol o de YPF. Esa fue una realidad. Y hubo que iniciar otra vez las negociaciones con las nuevas autoridades; ni las propias gerencias de AESA sabían de qué lado iban a quedar. Por lo tanto, no fue tan sencillo el proceso, y este es un elemento que quería volcarlo porque, por lo que estuve leyendo en las versiones taquigráficas, se planteó ese tema, que fue muy complejo. Digamos que en el medio de la obra quedamos casi como aquellos cosmonautas soviéticos que quedaron en el espacio, en el medio de la caída de la Unión Soviética, y nadie se hacía cargo de traerlos a tierra.” (Sesión de la Comisión Investigadora de 15.12.15).

En todo caso, esta explicación brindada por el ex Presidente de ANCAP menos aún justifica la existencia de un reclamo por parte de la empresa contratista; en sentido inverso estaría demostrando la existencia de responsabilidades en la demora de la obra por hechos que son responsabilidad de la propia AESA. Por lo que tampoco justifica la transacción aprobada.

Esta transacción deja grandes dudas tanto en cuanto a su procedencia como en cuanto a su monto. Por lo menos se debe señalar un importante problema de gestión, sino de ineptitud y negligencia.

En efecto, ni siquiera los delegados sindicales son capaces de dar una explicación razonable al reclamo de AESA por tiempo de “improductividad personal”, sobre todo cuando el monto pedido es tan elevado. Resulta poco razonable que puedan llegar a U\$S 40 millones de dólares por pérdidas de quince minutos diarios en espera de la definición de cómo se va a trabajar, o por concepto de paros sindicales.

A su vez, los montos que reclamó AESA ¿los pagó a sus trabajadores? Es decir, AESA pagó los jornales completos cuando trabajaron menos tiempo y reclamaron a ANCAP esos “picos” que habrían provocado a la larga mayor cantidad de jornales? No hemos recibido información al respecto.

Con respecto al reclamo que AESA hace por el FOCER, los delegados sindicales dijeron en la comisión que gran parte de los trabajadores de TEYMA y SACCEM pasaron a trabajar en AESA. La única razón por la cual AESA podría reclamar el FOCER es si debió cambiar la aportación por estos trabajadores.

En efecto, si son obreros por una obra determinada, el aporte es del 4% mientras que si son obreros permanentes es del 0,5%. En cualquier caso, si el FOCER “integró la discusión que derivó en la transacción” por una diferencia de aportación (del 0,5% al 4%) ANCAP (o en definitiva AESA) debió volcar esos aportes al FOCER; esto es, ANCAP debió retener esa “diferencia de aporte” y volcarlo directamente al FOCER. En cualquier caso, si esta era la situación, fue un problema de AESA que no resultaba trasladable a ANCAP.

Por otra parte, la diferencia del aporte al FOCER reclamado por AESA apenas llegaba a U\$S 4 millones, muy lejos de los U\$S 34 millones que ANCAP pagó como resultado de la transacción.

Es claro, a nuestro juicio, que esta transacción no contó con un análisis ponderado, ni se aportaron a la Comisión los elementos que llevaron a la toma de decisión. En esa medida, se trata de una situación irregular que supuso un gasto para ANCAP millonario, por reclamos que, a simple vista carecían de fundamento, y nadie, ni el entonces Presidente, ni los propios trabajadores, pudieron justificar.

En una primera conclusión de la investigación parecería que los funcionarios que acordaron y aprobaron la transacción con AESA podrían haber violado las normas de buena administración previstas en los artículos 9 y 19 del Decreto 30/03 y los artículos 33 y 39 del TOCAF.

6. Sobre el proceso de adecuación de las Plantas de Cemento

En este capítulo se analiza la situación del Sector Cemento de ANCAP; en tal sentido el capítulo se organiza en las siguientes partes: (a) el resultado deficitario de la División Portland, (b) el desvío de los costos de la inversión en las Plantas de Cemento, (c) el sobredimensionamiento productivo del proyecto, (d) el fracaso de las inversiones desde el punto de vista de la producción de cemento, (e) la valoración sobre la necesidad de construir el Horno 3 de Paysandú, (f) el proceso de compra de la Molienda Portátil y (g) la adjudicación de todos los equipamientos a la misma empresa.

6.1. Resultado deficitario de la División Portland

La División Portland de ANCAP ha sido históricamente deficitaria, sin embargo la entidad de las pérdidas ha aumentado significativamente en los últimos años. En oportunidad de la comparecencia del Cr. Eduardo Milano, Gerente de Planificación y Logística de la División Portland, se señalaba que: *“El último año que el negocio Portland arrojó un resultado positivo fue 1999, con una cifra de U\$ 600 mil; de allí en adelante fueron todos negativos”* (Sesión de la Comisión Investigadora de 10.11.15).

Pero los resultados no son homogéneos durante el período considerado. En efecto, si tomamos los quinquenios correspondientes a cada gestión de gobierno encontramos que en el período 2000-2004 el promedio de las pérdidas fue U\$ 3,2 millones por año, en el período 2005-2009 aumentó a U\$ 12 millones por año y en el período 2010-2014 la cifra se disparó a U\$ 25 millones por año. (Resultados de los Balances de la División Portland de ANCAP). Concretamente, las pérdidas correspondientes al ejercicio 2014 alcanzan a U\$ 29 millones y se esperaba una pérdida de U\$ 23 millones para el ejercicio 2015.

La situación es particularmente grave puesto que la empresa de cemento que compite directamente con ANCAP y con la que se distribuye casi a mitades el mercado local, ha obtenido ganancias en los últimos años; justamente en oportunidad de la comparecencia del Ministro Danilo Astori, este señaló que la empresa competidora de ANCAP en este rubro había ganado U\$ 25 millones en el último año (Sesión de la Comisión Investigadora de 16.09.15).

Pero, además, de acuerdo a la información manejada por el Cr. Eduardo Milano, entre 2007 y 2015 los costos fijos se dispararon al punto de que representan un incremento del 83% en valores reales, pasando de U\$ 15 millones en 2007 a U\$ 40 millones en 2015 (Sesión de la Comisión Investigadora de 10.11.15).

Es sorprendente que los jefes de ANCAP no hayan limitado el incremento de los costos fijos de un área que tenía pérdidas crecientes al promedio de U\$ 25 millones por año en el último quinquenio. Los U\$ 40 millones de costos fijos se componen de U\$ 15 millones por concepto de remuneraciones, U\$ 8 millones por servicios contratados, U\$ 5,2 millones por mano de obra

contatada (tercerizada), U\$ 3 millones por concepto de materiales y U\$ 6,8 millones por amortizaciones.

Esta es una nueva prueba contundente de la negligencia en el manejo de la gestión de las autoridades de ANCAP, particularmente las referidas a las Gerencias de Negocios Diversificados, de Portland y de Planificación y Logística.

También sorprende la liviandad con que las autoridades de la empresa manejan la evaluación de las perspectivas de la División Portland puesto que aventuran sin dar mayores explicaciones un resultado equilibrado para el corto plazo.

En tal sentido el Presidente del Directorio, José Coya señalaba: *“De todos modos, este plan y esta priorización ya en 2015 nos va a dar un mejor resultado que el obtenido hasta ahora porque, como mencionaba el señor senador, las pérdidas han sido de alrededor de USD 30:000.000. Obviamente, aspiramos a que las pérdidas disminuyan. No tenemos una fecha precisa –no podríamos tenerla–, pero estimamos que en dos o tres años, con las inversiones que hemos hecho y si la gestión del trabajo en las plantas de cemento se realiza de la mejor manera, tendría que haber buenos resultados. Reitero: estimamos que en dos años más los resultados van a ser bastante equilibrados.”* Y, en el mismo sentido el Ing. Juan Romero decía: *“La situación actual del negocio de cemento sigue siendo deficitaria. Este año estamos previendo un déficit menor al del año pasado –que fue de alrededor de USD 29:000.000– pero bastante elevado, del orden de los USD 22:000.000 o USD 23:000.000. El déficit del año pasado fue operativo, y el peor momento se dio en el año 2013... Para el año próximo pretendemos tener un régimen mucho más parejo en cuanto al funcionamiento del negocio y llegar a una cifra en el entorno de los USD 10:000.000 o USD 12:000.000 de pérdidas. El objetivo que tenemos en la interna de Ancap es el año 2017, momento en el que pretendemos cerrar en un estado de break even, de empate o de equilibrio técnico mínimamente positivo.”* (Sesión de la Comisión Investigadora de 01.09.15).

Más allá de la expresión de voluntad, no se proporcionó ninguna fundamentación para sustentar un pronóstico de equilibrio para el año 2017, más bien parece una nueva afirmación sin sustento técnico.

En definitiva, la situación de la División Portland de ANCAP ha ido en un proceso de franco deterioro en los últimos tiempos que ha estado acompañado por un incremento exagerado de los costos fijos que es muy difícil de justificar. Como veremos enseguida, esta situación estuvo acompañada de un enorme desvío en la previsión de los costos de las inversiones realizadas en las Plantas de Cemento.

6.2. Desvío de los costos de la inversión en las Plantas de Cemento

De acuerdo a lo señalado por las autoridades de la empresa entre 2005 y 2006 en el marco de la discusión del Plan Estratégico se evaluó la permanencia de ANCAP en el negocio del cemento. Esta discusión concluyó con una respuesta positiva y en virtud de esta decisión se formuló el proyecto de inversión.

En tal sentido, el Plan Estratégico formulado por ANCAP en 2007 incluyó una inversión de U\$ 118 millones en la reestructura del negocio del cemento. Sin embargo, como se presenta en el capítulo referido a la situación económica y financiera de ANCAP, el costo de la inversión en esta área de la empresa se desvió de manera sorprendente; pasó de U\$ 118 millones a U\$ 480 millones y aún podría ser mayor.

A mediados de 2015 ya se habían invertido U\$ 251 millones y el conjunto de las inversiones pendientes para completar el proceso de reestructura de las Plantas de Cemento implica una inversión adicional de U\$ 230 millones.

Resulta muy difícil de entender por qué las autoridades de ANCAP aprobaron un incremento de la inversión que representa una multiplicación por cuatro de la inversión original, en un área fuertemente deficitaria. Es otra de las expresiones máximas de la negligencia en la conducción de la empresa.

De acuerdo a las declaraciones del Cr. Milano ya en 2007 se había ajustado la cifra a U\$ 143 millones por inversiones adicionales y en 2008 el cálculo del monto de inversión se había aumentado a U\$ 190 millones (Sesión de la Comisión Investigadora de 10.11.15).

Una de las causas del incremento del monto de inversión se debió a una decisión política que tomó el Directorio de ANCAP un poco después de aprobado el Plan Estratégico. El proyecto de reconversión original (el formulado por una consultora externa contratada por ANCAP) implicaba que la operativa de ANCAP en cemento se concentraría en una sola Planta, sin embargo el Directorio decidió mantener las dos Plantas abiertas, lo que implicó un incremento sustancial en los costos de inversión.

El Ing. Juan Romero, Gerente de la División Portland, decía: *“Cuando llegué a la División Portland, a fines de 2007, si bien hacía unos meses que el plan estratégico había sido aprobado, el Directorio manejó distintas consideraciones y, a su juicio, definió la reconversión industrial en ambas plantas. Por supuesto que no corresponde que yo haga un juicio de valor sobre los motivos por los cuales lo hizo; simplemente intuyo que habrán valorado las conveniencias de reconvertir y el importante impacto que tiene la actividad económica en ambas plantas. En el plan estratégico había una foto con una sola planta, pero luego se decidió reconvertir las dos plantas. En cuanto a los motivos para hacerlo, supongo que el Directorio habrá valorado las distintas alternativas, habrá contado con evaluaciones económicas o razones de otra índole que habrá considerado y en ese marco optó por una definición”* (Sesión de la Comisión Investigadora de 07.10.15).

Tanto el Ing. Romero como el Cr. Milano coincidieron en señalar que desde el punto de vista técnico y económico, la opción por reformar las dos Plantas era inconveniente. Romero señaló: *“Si se refiere a técnica económica, indudablemente la mejor evaluación era invertir en una sola planta; eso está claro. Después, había un montón de consideraciones no solo de técnica económica financiera que seguramente el Directorio habrá evaluado, manejado y ponderado. O sea que hay razones de impacto en las zonas de influencia de las plantas... Uruguay es un país que hoy, pensando en la escala mundial, claramente debería tener un solo horno de cemento, pero competimos contra nuestra realidad. Hoy la escala del Uruguay a nivel mundial nos pone muchas complicaciones y lo que usted dice sobre los costos fijos es así, ¡por supuesto! Si uno tiene dos plantas, va a tener un costo fijo más alto; eso está claro. No sucede lo mismo con los temas de distribución, que nos favorecen, porque si usted está localizado en Minas y Paysandú accede mucho más rápidamente a los mercados, a las zonas de influencia.”* (Sesión de la Comisión Investigadora de 07.10.15) y Milano dijo: *“Entonces, indudablemente, cuando se pasó por todo ese estudio estratégico, si se observaba ese análisis exclusivamente desde el punto de vista económico no había dos alternativas: era preciso invertir en una planta y a la otra cerrarla o dejarla morir, Digo que no había otra alternativa porque simplemente estábamos duplicando los costos fijos”* (Sesión de la Comisión Investigadora de 10.11.15).

Sin embargo, el Directorio resolvió otra cosa. En tal sentido el Director Juan Gómez defendió esta decisión: *“Hubo motivaciones que llevaron a la toma de decisiones sobre los emprendimientos –reitero, respeto muchísimo la posición de Juan (Romero) –; era como tirar una moneda al aire y ver si matábamos a Minas o a Paysandú. Sabemos que las dos fábricas*

tenían y tienen una necesidad urgente de reconversión y la decisión política empresarial que se tomó fue abonar en el sentido de hacer las inversiones en ambos lugares que son de gran desarrollo para el país” (Sesión de la Comisión Investigadora de 07.10.15).

Está claro que el Directorio no resolvió con criterios de eficiencia empresarial o de viabilidad económica, sino que prefirió no asumir los eventuales “costos políticos” que hubiera representado una decisión de cierre de alguna de las dos Plantas. La consecuencia es que esta decisión implicó un aumento sustancial en los costos de inversión y, en definitiva, un resultado perjudicial para ANCAP.

Pero, la responsabilidad no se puede cargar toda al Directorio que, como hemos expresado, no quiso tomar la opción más drástica de cierre de una de las Plantas. Después de la decisión tomada por el Directorio (de mantener operativas las dos plantas de Cemento) correspondía a las Gerencias involucradas (Gerente de Negocios Diversificados, Gerente de Portland y Gerente de Planificación y Logística) junto con los Gerentes de las Plantas Minas y Paysandú y con el informe de la consultora externa, analizar la situación real de cada una de las Plantas para posteriormente, estudiar y buscar, en qué forma y con qué inversiones se podría, al menor costo posible, producir cambios que se tradujeran en una mejor performance en ambas Plantas (bajar los altos costos de producción e incrementar la capacidad de producción o mejorar los porcentajes de producción respecto a la capacidad total instalada) con el fin de lograr balances positivos.

Esto significa optimizar las inversiones a tal grado que, permitan bajar los costos operativos de las Plantas pero también los costos finales de producción. El cemento portland no es un monopolio por lo cual es muy importante lograr bajar los costos de producción.

No resulta creíble que se haya triplicado o cuadruplicado el monto de las inversiones y que los responsables de estos proyectos siguieran pensando que el Plan estratégico elaborado inicialmente seguía siendo económicamente sustentable.

El destino de los U\$ 251 millones gastados hasta el momento, de acuerdo a las declaraciones del Gerente, Juan Romero, *“fueron destinados al proyecto Semiseca en la planta de Minas, que fue el que lanzamos en la Casa de la Cultura en Minas y que llevó un total de USD 140:000.000, y el resto correspondió a la molienda de carbón y a varias obras que se ejecutaron en la planta de Paysandú”* (Sesión de la Comisión Investigadora de 07.10.15).

De acuerdo a la información obtenida el conjunto de montos de inversión destinados hasta ahora a la remodelación de las Plantas de Cemento (U\$ 251 millones) se desagrega de la siguiente manera: (a) U\$ 140 millones para la reconversión de la Planta de Minas, (b) U\$ 54 millones destinados a la compra del Horno 3 de la Planta de Paysandú y (c) U\$ 57 millones destinados a diversas obras, incluyendo la molienda de carbón, también en la Planta de Paysandú.

A su vez, los U\$ 230 millones que quedan pendientes tienen los siguientes destinos: (a) U\$ 100 millones para la instalación del Horno 3 de la Planta de Paysandú, (b) U\$ 90 millones para reconvertir la Planta de Minas a tecnología de Horno Seco y (c) U\$ 40 millones para la compra de una Molienda de Cemento en la Planta de Paysandú y otros gastos de menor entidad (Sesión de la Comisión Investigadora de 10.11.15).

No se considera en ninguno de los montos de inversión (los U\$ 251 millones ya gastados y los U\$ 230 millones que están pendientes) la inversión en una molienda portátil que se pagó a principios del 2016 (ya cerrado el período de investigación de la comisión) y que deberá tener

además gastos de instalación. Esta inversión a pesar de ser de menor cuantía respecto a la inversión ya realizada en Minas, es otro ejemplo de la mala gestión de las gerencias involucradas en el tema cuando planificaron la primera etapa del Plan Estratégico para las Plantas de Cemento.

Conviene destinar un párrafo a la decisión de instalar un nuevo horno (Horno 3) en la Planta de Paysandú. Esta opción formó parte de los incrementos de inversión en las Plantas de Cemento. En total, entre la adquisición del equipamiento y su implantación (montaje), la incorporación del nuevo horno implicará una inversión de U\$ 154 millones (U\$ 54 millones ya gastados por el equipamiento y U\$ 100 por lo menos para su instalación). Lo cierto es que el equipamiento adquirido está depositado en un predio dentro de la Planta de Paysandú, (los anillos de fundición de hierro del tubo en el campo a la intemperie y el resto en contenedores). Más adelante se realiza un análisis más detallado de esta decisión que consideramos inexplicable y muy costosa.

De acuerdo a la información recibida, no es posible asegurar que el costo final de las obras sea el que se señala. El propio Gerente Romero, al respecto, dijo: *“Otro aspecto importante que queremos destacar es que cuando hablamos de los 100 millones del horno 3, estamos hablando de la estimación de una licitación con determinado alcance; después veremos con qué precio nos encontramos. Insisto: es muy importante tenerlo en cuenta”* (Sesión de la Comisión Investigadora de 07.10.15).

De modo que el desvío en los costos podría ser, incluso, mayor de lo ya reconocido. Lo señalado se comenta solo.

Ahora bien, esta reformulación de las Plantas de Cemento parece haber tenido dos objetivos principales: (a) aumentar la capacidad de producción de cemento de la empresa y (b) mejorar la productividad del negocio. Veremos ahora que, desde nuestro punto de vista las inversiones realizadas, además de estar largamente sobredimensionadas en su costo, tampoco cumplen lamentablemente con los dos objetivos señalados.

6.3. Sobredimensionamiento productivo del proyecto

De acuerdo a lo indicado por las autoridades de ANCAP, el proyecto de reconversión de las Plantas de Cemento implicaría que la Planta de Paysandú con la instalación del Horno 3 y la Molienda de Cemento tendría una capacidad de producción de 1.800 toneladas de Clinker por día, lo que significa una producción de 540.000 toneladas al año. A su vez, la Planta de Minas fue construida para producir 1.000 toneladas de Clinker por día, por lo que su potencial productivo es de 300.000 toneladas al año. (Sesiones de la Comisión Investigadora de 07.10.15 y 10.11.15).

Esto significa que el proyecto de reconversión de las Plantas de Cemento de ANCAP implica desarrollar una capacidad productiva mínima de 840.000 toneladas de Clinker por año y máxima de hasta 1.185.000 toneladas de Clinker al año lo que llevaría a producir entre 920.000 y 1.300.000 toneladas de cemento por año.

Pero, de acuerdo a las declaraciones del Cr. Milano: *“Si hablamos de lo que se vendió en 2014, el mercado uruguayo anduvo en las 700 u 800.000 toneladas anuales aproximadamente”* y, como se sabe, ese mercado está repartido en mitades entre ANCAP y la competencia privada.

Por lo tanto, el proyecto de redimensionamiento de la producción de cemento de ANCAP requería, necesariamente, de una estrategia comercial de exportación. Así lo afirmaba con claridad el Cr. Milano: *“porque todo este plan estratégico y este proyecto de inversiones cierran*

con una pata comercial, que es la de exportación a la región” (Sesión de la Comisión Investigadora de 10.11.15).

Pues bien, un cálculo sencillo y asumiendo que la participación de ANCAP en el mercado interno se mantuviera constante, esto implica que ya sólo funcionando el horno 3 en Paysandú más de la mitad de la producción (alrededor de 600 mil toneladas) debería colocarse en el mercado externo.

Sin embargo, el Cr. Milano explicó que los acuerdos comerciales que, en su momento se habían firmado con Loma Negra en Argentina, no se habían ejecutado hasta el momento. El contrato firmado entre ANCAP y Loma Negra determinaba que ANCAP exportaría 280 mil toneladas al año. Pero, ha habido cambios en la situación argentina y ANCAP demoró en la realización de las obras; por otra parte, como veremos enseguida, ANCAP no estaría en condiciones de cumplir con tales niveles de producción.

Lo cierto es que el proyecto de reestructura de las plantas de cemento no sería viable si no asegura una venta de casi la mitad de su producción potencial en el exterior. El Cr. Milano lo dijo con mucha claridad: *“Con lo que hemos dicho hace un rato, queda claro que tenemos dos plantas con U\$ 40 millones de costos fijos. Si no cambiamos la escala de venta con la exportación, podremos ahorrar costos, pero debemos hacer cambios. Los dos grandes cambios son: el cambio de combustible, problema que prácticamente no se ha visto reflejado en los números porque no ha actuado. Allí hay un ahorro por tonelada producida de cuarenta y pico de dólares en promedio porque depende del equipo y de la planta... Además hay que subir el nivel de ventas para que el negocio sea rentable”* (Sesión de la Comisión Investigadora de 10.11.15).

Pues bien, hasta el momento de realizar este Informe no se ha cumplido ninguna de las condiciones indicadas por el Cr. Milano. La sustitución del tipo de combustible, como veremos enseguida, no ha producido ningún cambio; la capacidad de producción de cemento no ha aumentado y los acuerdos comerciales no están operativos. Un completo fracaso aumentado por el desvío enorme en los costos de la inversión realizada.

6.4. Valoración sobre la necesidad del Horno 3 de la Planta de Paysandú

Un aspecto específico de la inversión realizada en el área del cemento tiene que ver con la evaluación sobre la necesidad efectiva de incorporar el Horno 3 en la Planta de Paysandú. Como se ha dicho, hasta ahora se ha adquirido el equipamiento pero está pendiente su instalación, lo que demandará una inversión adicional de, al menos, U\$ 100 millones.

Por esa razón, es necesario evaluar si esta ha sido una inversión necesaria para la reconversión del negocio del cemento en ANCAP.

El argumento principal utilizado por las autoridades de ANCAP para justificar esta inversión es que la diferencia entre los costos de reformar el Horno 2 o adquirir el Horno 3 era apenas de 2,1 millones de euros (declaración del Ing. Romero ante la Comisión Investigadora en Sesión del 07.10.15). Sin embargo, esta valoración de la diferencia refiere exclusivamente a la diferencia del equipamiento, pero cuando se analiza el costo de la obra civil y montaje que ha sido calculada en U\$ 100 millones, se ve que las cosas son diferentes.

Resulta muy difícil aceptar que las tareas requeridas para la reforma de un horno ya instalado sean de similar magnitud que para la instalación de un horno nuevo adicional para el cual es imprescindible la construcción de una nueva torre de hormigón como la que fue necesario

construir en Minas y cuyo costo fue muy elevado. De hecho las consultas que hemos realizado indican que existen diferencias muy significativas en cuanto a lo que implica una u otra opción.

Pero más allá de las cuestiones de ingeniería y diseño de construcción, lo cierto es que el Horno 2 había sido objeto de una reforma en 2010 que permitió aumentar su capacidad de producción en un 50%, pasando de 500 a 750 toneladas diarias de clinker. Con esa capacidad de producción se podría abastecer el mercado interno del norte del Rio Negro. Pero, además, el Horno 1 posee una capacidad de producción equivalente a 400 toneladas diarias de Clinker, lo que significa 120.000 toneladas más al año que podrían estar disponibles para exportar.

De modo que, sin tomar en consideración, la incorporación del Horno 3, la capacidad instalada actual en Planta Paysandú es de 325.000 toneladas de Clinker al año y, sin embargo, sin amortizar la inversión realizada para incrementar la producción del horno 2 en un 50 %, se decide realizar una nueva y mayor inversión para instalar un nuevo horno.

¿Era necesaria esta inversión? ¿Era el momento de realizar una nueva inversión? Todo indica que no. Esta decisión fue otro error difícil de entender y justificar de la División Portland de ANCAP y del Directorio de la empresa. Porque, además, el análisis de la producción de la Planta de Paysandú muestra problemas notorios de mal funcionamiento.

La producción de Clinker por año en Paysandú está muy por debajo de la capacidad de producción de la planta. En 2011 produjo 180.748 toneladas de Clinker, en 2012 se redujo a 147.411, en 2013 se ubicó en 147.960 y en 2014 se volvió a reducir hasta llegar a apenas 106.606 (Memoria Anual de ANCAP 2014). De modo que la inversión en el Horno 3 de Paysandú es, a todas luces, insostenible desde el punto de vista de un proyecto empresarial razonable.

Si existen problemas de funcionamiento en una Planta un buen gerenciamiento se ocuparía de solucionar los mismos antes de invertir millones de dólares en una nueva unidad de producción, inversión que para peor, no se instaló y quedará almacenada en contenedores esperando que, para cuando eso ocurra (estén los millones de dólares necesarios) alguien ya haya podido o sea capaz de mejorar la actual gestión de Planta Paysandú.

6.5. Fracaso de las inversiones desde el punto de vista de la producción de cemento en la Planta Minas

Veamos ahora cuáles han sido los resultados de las inversiones desde el punto de vista de su capacidad productiva y de los ahorros por concepto de mejoras de productividad.

Al respecto el Ing. Romero señaló: *“La planta fue inaugurada en el mes de agosto pero la obra no estaba completa, y el horno comenzó a funcionar en octubre. Primero empezó a funcionar la parte del horno y luego la del carbón. El carbón empezó bastante más tarde. Las pruebas de carbón comenzaron en febrero de este año y podríamos decir que recién en junio el horno empezó a funcionar con carbón, que es lo que nos permite captar la gran mejora económica. El horno tuvo períodos en que paró, que fueron bastante importantes”* (Sesión de la Comisión Investigadora de 07.10.15).

Como es posible apreciar, la Planta de Minas fue inaugurada en agosto de 2014 (curiosa coincidencia con los tiempos políticos), sin embargo recién comenzó a funcionar efectivamente en febrero de 2015. Sería bueno que se explicara, entonces, por qué fue inaugurada en agosto de 2014 cuando todavía no estaba en condiciones de funcionar.

De todas maneras, habida cuenta de que comenzó a funcionar en febrero de 2015, solicitamos la información sobre los resultados productivos de 2015.

La información enviada por ANCAP en respuesta a una serie de preguntas realizadas a posteriori de la comparecencia del Gerente de la División Portland ante la Comisión, nos permite evaluar lo ocurrido con respecto a los cambios anunciados (Respuestas enviadas por ANCAP a la Comisión Investigadora sobre el funcionamiento de la División y Gerencia de Portland de fecha 11.12.15).

Si bien el Ing. Romero había manifestado en su comparecencia ante la Comisión que: *“En cuanto al tema del carbón, como decía, es una realidad que nos ahorramos USD 50 en el costo variable. ¿Cuánto estamos produciendo de cemento? Por encima de 400.000 toneladas, que multiplicadas por esos USD 50, da USD 20:000.000. Entonces, en un año normal de funcionamiento, como puede ser 2016 –este año no, porque la planta Minas comenzó a funcionar a carbón recién hace unos meses–, deberíamos captar esa mejora, por lo cual los veintinueve millones quedarían en nueve”*.

Este optimismo expresado por el Gerente Juan Romero se confronta con los resultados que la División Portland envió a la Comisión sobre la producción de Clinker en el nuevo Horno de Minas durante 2015.

De acuerdo a esa información, en abril de 2015 la Planta de Minas comenzó a utilizar “petcoke” como combustible, sin embargo el porcentaje promedio de “petcoke” hasta noviembre de 2015 no había superado el 15 %, cuando en realidad debería haber superado el 90 %. El proyecto consiste en sustituir el Fuel-Oil por petcoke para obtener en los costos de producción, un ahorro de aproximadamente U\$ 50 por tonelada de Clinker. Sin embargo, la participación del “petcoke” hasta fines de 2015 fue marginal y por lo tanto la reducción de los costos variables (por el combustible) es, hasta ahora, insignificante.

Pero, no sólo esta información es preocupante. La medición de las kilocalorías requeridas para la producción de Clinker tampoco mejoró. De acuerdo a información recogida, los viejos hornos de cemento de la Planta de Minas por “vía húmeda” utilizaban en promedio unas 1.280 kcal/kg de Clinker producido; pues bien la nueva línea de producción “semiseca” está utilizando en promedio, de acuerdo a la información enviada a la Comisión por la Gerencia de la División Portland, 1.360 kcal/kg de Clinker producido. Es decir que la nueva línea de producción es más ineficiente que la vieja. Si funcionara bien, su consumo no debería superar las 1.250 Kcal, es decir que debería ser inferior al que se tenía cuando se producía por vía húmeda.

Además, por la tecnología empleada, los costos de energía eléctrica naturalmente son mayores. Esto normalmente se compensa con el ahorro producido en el consumo de combustible, que en el caso es ínfimo por lo que el ahorro se genera solamente por utilizar un combustible de menor precio, como el petcoke o carbón mineral. Lamentablemente esto no ha ocurrido, porque hasta ahora sólo se pudo utilizar, en promedio, un 14,3 % del total del combustible empleado.

Entonces, hasta el momento, debido a la baja sustitución del Fuel-Oil por petcoke, el mayor consumo de energía calorífica (Kcal/kg de Clinker producido) y el mayor consumo de energía eléctrica, no se han reducido los costos. Por lo menos hasta la fecha, la inversión realizada no ha cumplido con los objetivos propuestos.

Por otra parte, como la molienda de Clinker en la Planta de Minas no se incluyó en la primera etapa de su reformulación, esta planta no ha podido aumentar su producción de cemento portland con respecto a lo que se producía anteriormente a las inversiones.

Es decir, que la existencia de errores en la planificación de las inversiones necesarias a realizar en la etapa “semiseca” impide que la Planta de Minas, si no se agregan nuevas inversiones

proyectadas, pueda alcanzar el objetivo de producir 300.000 toneladas anuales de Clinker (330.000 toneladas anuales de cemento).

La Planta de Minas apenas produjo 145 mil toneladas durante el año 2015 y en ningún mes alcanzó la cifra de 30 mil toneladas correspondientes a las 1.000 toneladas diarias.

Por otra parte, los costos de instalación de la remodelación de la Planta de Minas tampoco parecen ser apropiados. Hemos recogido información internacional que establece que la instalación de Plantas completas, a campo verde, rondan entre U\$ 100 y 350 por tonelada instalada dependiendo del lugar, aspectos locales y capacidad operativa. No es lo mismo una planta de 1.000 toneladas por día que una de 5.000.

Por ejemplo, en España una Planta de 4.100 ton/día (1.245.000 ton/año) costó € 300 millones lo que da un costo de aproximadamente € 215 / ton (U\$ 280/ton) instalada.

La Planta de Minas costo U\$ 140 millones para una capacidad de 300.000 ton/año, lo que arroja un costo de U\$ 466/ton instalada. Es decir que la Planta de Minas tuvo un costo tres veces mayor al señalado.

Pero, además, lo instalado en la Planta de Minas no es completo. Como se ha dicho, falta la molienda de crudo y la molienda de Clinker. De acuerdo a lo informado falta, por lo menos, una inversión adicional de U\$ 90 millones. Por lo tanto, los costos comparados deben ser U\$ 230 millones y la capacidad podría llegar a 450.000 ton/año, al pasar la producción a “seca total”, por lo que se llegaría a un costo de U\$ 511/ton instalada, lo que es un costo muy superior a los costos internacionales.

Por otra parte, la información enviada por ANCAP con respecto a la producción anual de Clinker en 2014 indica que no se pudo producir y moler más de 367.640 toneladas. Sin embargo, la capacidad de producción actual existente en las dos Plantas está en el orden de 540.000 toneladas de cemento al año. Esto demuestra que las instalaciones no han funcionado de acuerdo a su capacidad nominal, lo que seguramente responde a problemas de gestión que afectan su capacidad operativa.

Esto demuestra que las instalaciones no han funcionado de acuerdo a su capacidad nominal; lo que seguramente responde a problemas de gestión que afectan su capacidad operativa. Es más, Cementos del Plata tuvo que comprar 58.142 toneladas a terceros porque ANCAP no tuvo la capacidad productiva para cubrir toda la demanda comercial de cemento durante ese año.

6.6. Adjudicación de la molienda portátil para la Planta de Minas

A nuestro juicio, existen dudas sobre la transparencia de los procedimientos realizados para la adjudicación de la molienda portátil para la Planta de Minas.

De acuerdo a la información suministrada por la Gerencia de Portland de ANCAP: *“se realizó un pedido de precios al que se presentaron las firmas Vimar Cement S.A. en representación de Cemengal S.A (España) y la firma Gebr. Pfeiffer USA, Inc. En este procedimiento de compra no hubo impugnación alguna. Este pedido de precios se anuló por vicios formales y la compra se realizó por adjudicación directa a la firma Vimar Cement S.A. en representación de Cemengal S.A. Se adjuntan los expedientes electrónicos 247094/0, 247094/1, 247804/0 y 247804/1 en los cuales se sustanciaron todas las actuaciones”* (Respuesta enviada por las autoridades de ANCAP por correo electrónico de fecha 11.12.15).

Sin embargo, tenemos información de que uno de los oferentes impugnó el llamado antes de que se anulara la convocatoria. Por otra parte, el pliego especificaba algunas características

tecnológicas que coincidían con el equipamiento ofrecido por Cemengal. La capacidad mínima establecida de 12 toneladas por hora (entre 80.000 y 100.000 toneladas al año) es idéntica a la que ofrece dicha firma y la operativa para alimentar el clinker, el yeso y la caliza requerida en la propuesta de Cemengal coincide con la solicitada en el pliego. De acuerdo a las necesidades productivas, hubiera sido mejor optar por una alternativa con mayor capacidad de producción (20 toneladas por hora).

Los pliegos no establecieron exigencias de consumo eléctrico por tonelada de cemento. El equipo de Cemengal consume casi 60 Kwh por tonelada de cemento mientras que el equipo de Pfeiffer tiene un consumo inferior a los 30 Kwh por tonelada. En definitiva, los pliegos resultaron ser “un traje de medida” para la oferta de Cemengal.

Como si faltara algún elemento, Vimar S.A. es representante de FL Schmidth que, como veremos enseguida, es la adjudicataria de todos los equipamientos adquiridos por ANCAP para el área de cemento y cal.

6.7. Adjudicación de todos los equipamientos a una misma empresa

Finalmente, es llamativo que todo el equipamiento contratado para las Plantas de Cemento de Minas y Paysandú, así como el equipamiento de la Planta de Cal de Treinta y Tres sea provisto por la misma empresa.

Más aún, como se dijo en el punto anterior, se ha comprado ahora una “molienda portátil” para tratar de compensar el olvido en la planificación de inversiones en el proyecto “semiseca” de Planta Minas. FL Schmidth no tiene equipos pequeños de molienda pero, la misma empresa que la representa en Uruguay, Vimar Cement S.A. aparece con otra empresa que, como acabamos de ver, tiene exactamente lo que ANCAP solicita.

Es cierto que FL Schmidth es una empresa importante y con mucha trayectoria, sobre todo en el sector del cemento, pero resulta sorprendente que haya obtenido todos los contratos de suministro de equipamiento durante el período estudiado.

Ante la interrogante formulada sobre esta situación, las autoridades de ANCAP respondieron que: “En todos los casos se realizaron llamados a cotizar para la contratación solicitada, a saber: Expediente 239.106: Planta Minas, contratación de ingeniería y suministros para la ampliación de la capacidad de clinker, con horno semiseco y molienda de carbón. Presentó oferta solamente la empresa F.L. Smidth y se le adjudicó. Expediente 238.947: Planta Paysandú, contratación de proyecto, ingeniería y suministro de equipos para planta de molienda de carbón. Presentaron ofertas las empresas Claudius Peters, Polysius, Geber Pfeiffer, Loesche y F.L. Smidth; se adjudicó a F.L. Smidth y Expediente 239.708: Planta Paysandú, contratación de ingeniería y suministro de equipos para ampliación de capacidad de horno de clinker. Presentó oferta solamente la empresa Vimar en representación de F.L. Smidth y se le adjudicó”. A estos tres casos se debe agregar la adjudicación del equipamiento de la Planta de Cal que también fue adjudicada a FL Smidth.

Llama la atención que en dos de las cuatro convocatorias sólo se haya presentado FL Smidth. La interrogante refiere a si no existe algún tipo de requisito específico que haya desestimulado a otros proveedores.

Por lo pronto, se plantea la duda de si los contenidos de los pliegos pudieran haber estado direccionados, afectando la libre competencia entre las posibles empresas suministradoras del equipamiento y esto facilitó la sobrefacturación; o se eligió el proveedor porque lo consideran el más capaz y luego se paga lo que él dice.

FL Schmidt es considerada la empresa número uno en cemento pero no es imprescindible tener que comprar el equipamiento de dicha firma para producir cemento y menos a precios altos. Por otra parte, para la producción de cal hay empresas con mayor estudio y desarrollo tecnológico que FLS y no fueron consultadas. ¿Por qué no participaron?

Estas son algunas interrogantes que quedan planteadas porque generan dudas sobre los procedimientos de adjudicación de las obras y los elevados costos finales a que se llegó.

De lo expuesto se concluye que todos los procesos de adjudicación de los contratos para el equipamiento de las plantas de cemento y cal deben ser objeto de investigación judicial, en la medida que la información disponible indica la existencia de procesos de dudosa legalidad.

7. Sobre el proceso de construcción de la Planta de Cal y el desarrollo del negocio

En este capítulo se analizan los aspectos referidos a la incorporación del negocio de la producción y comercialización de cal.

Este análisis implica el abordaje de los siguientes aspectos: (a) la decisión de ampliar el giro del negocio para incluir la producción y comercialización de cal, (b) el desvío en el costo de la inversión en la construcción de la Planta de Cal, (c) los incumplimientos en calidad y cantidad, (d) la adjudicación del contrato de transporte de cal y (e) el contrato de suministro de cal con Uralcor.

7.1. La decisión de producir y comercializar cal

De acuerdo a las diferentes manifestaciones de los representantes del Directorio de ANCAP, la empresa evaluó que existía una oportunidad de ampliar el giro del negocio incorporando la producción y comercialización de cal. Esta oportunidad surge de la necesidad de la empresa brasilera, CGTEE, instalada en Rio Grande do Sul, de adquirir cal para neutralizar algunos de los efectos contaminantes de su funcionamiento. A su vez, ANCAP había detectado en predios de su propiedad la existencia de yacimientos de piedra calcárea que se consideraron adecuados para desarrollar esta producción.

En tal sentido el Director, Juan Gómez señaló: *“Se viajó a Brasil –sobre todo el sur brasileño es un lugar donde hay déficit importante de piedra caliza de calidad– para investigar las posibilidades que había de realizar algún emprendimiento. Entonces, en el contacto que se tuvo con empresas y con Electrobras-CGTEE –que es la empresa eléctrica brasileña, ubicada en la zona de Candiota, donde tiene centrales termoeléctricas de carbón–, y teniendo en cuenta ellos y nosotros que las disposiciones medioambientales son cada vez más estrictas en el mundo, decidimos trabajar en conjunto en un negocio.”* (Sesión de la Comisión Investigadora de 19.08.15).

Ahora bien, tomada la decisión de ingresar en el rubro de la producción y comercialización de la cal, el Directorio de ANCAP decidió que no lo haría en forma directa, sino que prefirió desarrollar esta actividad a través de Cementos del Plata S.A.

La justificación de esta decisión se fundó en un asunto práctico, resultaba más fácil modificar el objeto societario de Cementos del Plata S.A. que modificar el alcance de la actividad de

ANCAP, así lo explicó el Director Juan Gómez: *“Con respecto al negocio –creo que lo dije acá también–, nosotros decidimos incorporárselo a Cementos del Plata S.A., a partir de entender que era una innovación, un nuevo negocio; la Real Academia más o menos dice eso. Habría sido mucho más complicado incorporarlo a ANCAP porque desde su fundación, no estaba dentro de sus funciones ese tipo de producción. A su vez, teníamos a esta empresa que estaba constituida desde hacía varios años y que se dedicaba, particularmente, a la comercialización de cemento. Entonces, a través de una modificación estatutaria que no era difícil de realizar, se incorporó la producción y la comercialización de cal, experiencia que desde hacía mucho tiempo tenía Cementos del Plata S.A. en la materia referida al cemento.”* (Sesión de la Comisión Investigadora de 07.10.15).

Esta justificación es insostenible, es sencillamente un disparate. Si ANCAP no puede desempeñar esa actividad porque no está entre los cometidos que tiene legalmente asignados (Constitución, art. 190), tampoco puede hacerlo a través de una sociedad de la cual sea accionista. Los entes autónomos y servicios descentralizados solamente pueden participar en sociedades que tengan por objeto actividades que integren los cometidos que tienen legalmente asignados. Esta solución que es de principio y que deriva del art. 190 de la Constitución, está además consagrada expresamente por las leyes que facultan a ANCAP a participar en sociedades privadas:

Artículo 178. Agrégase al artículo 3º de la Ley No. 8.764, de 15 de octubre de 1931, el siguiente literal: *“m) Participar en el exterior en las diversas fases de la operación petrolera -prospección, exploración, producción y comercialización- sea directamente o mediante asociación con otras empresas públicas o privadas, nacionales o extranjeras. Estarán comprendidas en esa competencia las actividades, negocios y contrataciones, en todas sus formas, que se estime necesario realizar en el exterior para el cumplimiento de esos cometidos. Los contratos que se proyecten, requerirán la autorización del Poder Ejecutivo”* (Ley N° 15.903 de 10.11.87).

Pero además esta decisión es también violatoria de la Ley N° 16.753, de 13 de junio de 1993: *“Artículo 1º. Derógase el monopolio de alcoholes y bebidas alcohólicas establecido en beneficio de la Administración Nacional de Combustibles, Alcohol y Portland (ANCAP), por la Ley No. 8.764, de 15 de octubre de 1931. La Administración Nacional de Combustibles, Alcohol y Portland continuará ejerciendo en concurrencia con la actividad privada, los cometidos de fabricación, comercialización, importación y exportación de alcoholes y bebidas alcohólicas destiladas”* y del *“Artículo 14. Para cumplir con los cometidos no monopólicos asignados por el Artículo 1º de la Ley No. 8.764, de 15 de octubre de 1931, y los que la presente Ley establece, la Administración Nacional de Combustibles, Alcohol y Portland (ANCAP), podrá asociarse, en forma temporal o permanente, con empresas públicas o privadas, así como celebrar con ellas cualquier tipo de contrato con fines industriales o comerciales”*.

Sin embargo, la decisión de adjudicar este negocio a Cementos del Plata S.A., además de ser groseramente inconstitucional e ilegal, implicó que ANCAP transfiriera sus derechos de explotación sobre los predios en los que estaban los yacimientos de caliza, lo que seguramente también resultaba engorroso.

A su vez, esta decisión no es neutra, puesto que tiene como consecuencia, según veremos más adelante, que al desarrollar esta actividad a través de Cementos del Plata S.A., se evitan ciertas limitaciones y controles jurídicos que son ineludibles en el caso de que fuera ANCAP la encargada de llevar adelante la actividad, por ejemplo no es obligatorio hacer licitaciones para adjudicar contratos a terceros. A su vez, para que ANCAP pudiera ingresar en el negocio de la cal se requería en forma ineludible una modificación legislativa de su objeto, cosa que se pretendió eludir por la vía de la asignación groseramente ilegal a Cementos del Plata S.A.

Por otra parte, se pudo constatar una situación irregular referida a que, de acuerdo a los estados contables de Cementos del Plata, esta empresa firmó contratos de suministro de cal virgen a CGTEE a partir del año 2010 sin que se hubieran modificado los estatutos societarios para incorporar como parte de su giro de actividad la comercialización de la cal. Recién en el año 2013 la empresa Cementos del Plata incluirá esta actividad así como la producción de cal en el giro de sus negocios. Es decir que durante tres años Cementos del Plata tuvo firmados contratos y, por lo tanto, había generado obligaciones con terceros con respecto a un objeto societario que no figuraba en sus estatutos.

7.2. Incremento de los costos de inversión

El Directorio de ANCAP promovió la construcción de una Planta de Cal en la zona de Treinta y Tres. El proyecto original elaborado en 2010 fue presupuestado en U\$ 95 millones. Sin embargo, en el transcurrir del tiempo se fue incrementando hasta alcanzar los U\$ 148,5 millones.

A través de las actas del Directorio de Cementos del Plata S.A. se puede seguir la evolución de las diferentes proyecciones del costo de la Planta de Cal, así es que en diciembre de 2013 se presenta un cuadro (Actas de Directorio de Cementos del Plata S.A. foja Nº 144) en el que se incrementa la previsión presupuestal a U\$ 134 millones. Es decir que se produce un desvío sobre el costo de la inversión que alcanza, nada menos, que a casi U\$ 40 millones más de lo previsto inicialmente.

ANÁLISIS DE DESVIOS PRESUPUESTO INVERSIONES PLANTA CAL		
Diferencia entre el presupuesto Original y el actual en OBRA CIVIL		
Presupuesto Original: U\$S	22.700.000	
Presupuesto Actual: U\$S	65.600.000	
Diferencia a explicar U\$S	42.900.000	
Obra Civil Imeec	10.191.904	En el proyecto original no se tenía previsto invertir en Obra Civil para una nueva planta
Galpon Yacimiento	531.416	No se estimó en el proyecto original
Camino Yacimiento Planta	2.431.180	Se estimó menos dinero, teniendo esta diferencia
Movimiento Suelos	2.737.566	Se estimó menos dinero, teniendo esta diferencia
Obra Civil Gral.FLS	17.000.000	Se había estimado u\$s 16.000.000 y fueron U\$S 33.000.000
Montaje Electrico	2.000.000	Se había estimado u\$s 6.000.000 y fueron U\$S 8.000.000
Diferencia en impuestos	5.000.000	
Otros	3.007.934	

Lo más impactante es que entre las justificaciones del incremento del presupuesto se señalan omisiones obvias que no habían sido consideradas, tales como: “que no se tenía previsto invertir en Obra Civil” de la Planta chica o que “no se estimó en el proyecto original” la

construcción de un galpón en el yacimiento o que “se había estimado menos dinero” para caminería interna o movimiento de suelos o que “en vez de U\$ 16 millones fueron U\$ 33 millones gastados en la obra civil de la Planta grande, o que se gastaron U\$ 3 millones en el rubro “otros”.

Sorprende el grado de improvisación, falta de seriedad y poca idoneidad para la determinación de los rubros presupuestales de la obra.

Un año después, en el acta del Directorio de Cementos del Plata S.A. del 22 de diciembre de 2014 se reajusta nuevamente el presupuesto, alcanzando la cifra U\$S 148,5 millones. Este nuevo incremento se debe a “ajustes de paramétricas” (U\$ 5,5 millones), “adicionales de obras civiles” (U\$ 5,4 millones) y “resultados operativos y multas” (U\$ 4 millones). O sea que luego de un ajuste presupuestal tan importante como el ocurrido en 2013, un año después se vuelven a verificar desvíos equivalentes a más de U\$ 1 millón por mes. (Acta de Directorio de Cementos del Plata S.A. de 22.12.14).

Desde el punto de vista de una evaluación mínima de gestión es definitivamente impresentable. Se trata de una verdadera ausencia de idoneidad técnica y de capacidad de planificación que llama la atención.

Para completar la composición de lugar que denota una falta de profesionalismo extremo, en la misma sesión de Directorio en que se aprueba un incremento presupuestal de U\$ 14,9 millones, se presentan proyecciones sobre la rentabilidad de la empresa que también son sorprendentemente endebles.

Se sostiene que desde el 2016 y hasta el 2030 se podrá cumplir con el 100% del contrato con CGTEE y que el excedente de producción se colocará con un valor 20% superior en precio y que a partir del 2021 toda la producción se colocará a un precio superior, sin especificar el porcentaje de incremento. Estos supuestos no son de recibo en términos de una evaluación comercial seria y parecen haber sido asumidos con el fin de justificar una rentabilidad del negocio que en la misma sesión fue calculada con una tasa interna de retorno (TIR) al 9%. (Acta de Directorio de Cementos del Plata S.A. del 22.12.14).

Si estos supuestos arbitrarios y antojadizos no se cumplieran (cosa más que probable) la TIR se reduciría al mínimo o sería nula.

Finalmente, en el acta del Directorio de 24.02.15 se analiza un nuevo financiamiento a fin de finalizar las obras del proyecto y se considera asumir un crédito bancario hasta U\$S 40 millones solicitado a los bancos Santander y Citi. Estos exigen, a la vez, un aval/garantía solidaria de ANCAP.

En síntesis, el proceso de desvío del costo de la inversión en la construcción de la Planta de Cal es demostrativo de una gran ineptitud en la gestión del proceso y ponen en riesgo, ciertamente, la rentabilidad del negocio, en la medida que, además, las proyecciones planteadas para sostener su rentabilidad son muy débiles.

7.3. Incumplimientos por problemas de calidad y cantidad

Desde que Cementos del Plata comienza a ejecutar sus obligaciones de abastecimiento de cal a CGTEE ha sido pasible de multas por montos muy significativos. Hasta comienzos de 2015, Cementos del Plata llevaba pagados U\$ 7 millones por ese concepto; los incumplimientos referían tanto a cuestiones de cantidad como de calidad de la cal. (Balances de Cementos del Plata S.A. correspondientes a los ejercicios 2013 y 2014).

Durante el año 2015 las autoridades de Cementos del Plata reconocieron la continuidad de las multas recibidas a razón de entre U\$ 100 y U\$ 150 mil mensuales, lo que permite esperar que al finalizar ese año se hayan pagado alrededor de U\$ 2 millones más. (Sesión de la Comisión Investigadora 26.08.15). De modo que desde que Cementos del Plata comenzó su actividad de producción y comercialización de la cal lleva pagados U\$ 9 millones por incumplimientos en cantidad o calidad del producto.

En oportunidad de su primera comparecencia ante la Comisión Investigadora el Ing. Juan Romero, Gerente de Portland, indicó que promedialmente los problemas de calidad afectaban al 5% de la cal enviada a CGTEE: *“¿Dónde están los problemas de calidad? Como se hace un análisis camión a camión, a veces acontece que hay algún parámetro de calidad que no se cumple. Aclaro que estamos hablando de un 5 % de los envíos; es decir que si mandamos tres mil o cuatro mil toneladas por mes, hay un 5 % que a veces tiene algún problema de calidad y no cumple algún parámetro... El segundo aspecto es por la cantidad. Indudablemente, cuando en el año 2010, a través de Cementos del Plata, Ancap firmó el contrato para el abastecimiento de cal a Brasil, hicimos una estimación de los tiempos de construcción de las plantas de cal. El proyecto tuvo un montón de variantes, porque siempre pasa que una cantidad de cosas no funcionan como están previstas. Hubo demoras en la puesta en funcionamiento de la instalación –que está funcionando desde julio de 2013– y de la planta que estamos culminando este año. Entonces, se asumieron compromisos en volúmenes que, lamentablemente, no pudimos cumplir... Con respecto a la pregunta, efectivamente en 2015 todos los meses hemos tenido descuentos en la factura por estos conceptos.”* (Sesión de la Comisión Investigadora de 01.09.15).

Sin embargo, pocas semanas después, debió reconocer que el problema de calidad alcanza a un porcentaje cercano al 15%, lo que es un estándar totalmente inaceptable. Ante la pregunta formulada: *“Supongamos que USD 125.000 por mes es el monto de la multa. Y el precio que paga CGTEE es de USD 235 la tonelada, con flete incluido. Por lo tanto, si divido el promedio de las multas entre los USD 235, me da que hay unas 532 toneladas mes que no cumplen los parámetros de calidad. Es el resultado de la división: USD 125.000 de multa dividido entre los USD 235 por tonelada; eso me da que son 532 toneladas las que no cumplen con la especificación de calidad...Si la capacidad de producción, según los datos que usted ha manejado, está entre 3.000 a 4.000 toneladas por mes, el promedio sería 3.500 –es razonable tomar ese criterio–, pero tenemos un problema con 532 toneladas por mes. El problema es que ese resultado a mí me da 15 %, y eso es tres veces más de lo que se nos dijo la última vez: se hablaba del 5 %, y esto es el 15 %. Entonces, que un 15 % esté con problemas de calidad es una situación muy seria”* (Sesión de la Comisión Investigadora, 07.10.15), el Ing. Juan Romero respondió: *“Está bien la cuenta que usted hace y, de hecho, algún mes hemos tenido ese porcentaje elevado que, obviamente, es inaceptable. No es razonable que en un negocio de largo plazo tengamos este tipo de resultados. En la mayoría de los meses da un volumen menor*

porque estamos hablando de un volumen mayor de exportación. Complementamos las 4.000 o 4.500 que nosotros hacemos por mes en nuestra planta de cal, más las 1.000 o 1.500 de CNC, y tenemos meses de 5.000, 5.500, 6.000. Entonces, cuando usted divide con estas cifras da un porcentaje bastante menor. Pero es verdad, señor Senador, que nos hemos enfrentado a esa problemática”. (Sesión de la Comisión Investigadora de 07.10.15).

Con respecto al origen de los problemas de calidad en la producción de cal, el Ing. Juan Romero señaló que la causa se debía no a la calidad de la piedra sino a deficiencias en el proceso desarrollado por la Planta de Cal recién construida. Nos referimos a la primera planta más pequeña, la más grande aún no está operativa.

En tal sentido el Gerente Romero afirmó: *“En distintas instancias contratamos a especialistas en la materia y hay estudios que indican que la piedra que tenemos es de una calidad muy buena y cumple los requerimientos. La pregunta que el señor Senador hace es muy buena porque si tenemos un problema con eso, lo lógico es que nos preguntemos por qué. Básicamente puede suceder porque entro a la caja negra –que es la planta industrial– o porque el insumo que le doy a esa planta industrial no es el adecuado. En este caso no es así; la piedra caliza cumple con las necesidades. ¿Cómo se hace esto antes de empezar? Usted agarra su piedra, se la da al proveedor de ingeniería y le dice: «Mire, yo tengo esta piedra y tengo que alcanzar esta especificación técnica; usted me tiene que asegurar un proceso de ingeniería, que definirá, que me permita con esta piedra llegar a este lado.» Nosotros hicimos eso tanto con FLSmidth como con el proveedor de ingeniería Imeec que es quien hizo la planta chica. En ambos casos nos aseguraron que con esta piedra cumplíamos con las especificaciones. En el caso de Imeec la realidad demostró que no cumple, o no del todo, para no ser injustos. No cumple en un cien por ciento” (Sesión de la Comisión Investigadora de 07.10.15).*

De modo que la construcción de la Planta chica de Cal, contratada a la empresa IMEEC, recién inaugurada, no produce con la calidad requerida para los estándares comerciales razonables. Esto demuestra que no sólo se han producido importantes desvíos en la evaluación de los costos de la Planta de Cal, sino que además, al menos en lo que refiere a la primera etapa de construcción, los resultados han sido francamente negativos. Otra contundente expresión de fracaso en la gestión.

Se consultó a las autoridades de Cementos del Plata si se habían iniciado acciones judiciales contra la empresa proveedora del equipamiento y se respondió que no, que *“en realidad, como forma de resarcimiento no se completaron los pagos correspondientes al proveedor de ingeniería. Indudablemente, es más el perjuicio que hemos tenido que el resarcimiento. Estamos teniendo problemas de calidad que nos generan un perjuicio o un daño importante, y el resarcimiento fue mucho menor”.* (Sesión de la Comisión Investigadora de 07.10.15).

Las declaraciones precedentes son suficientemente contundentes para demostrar el fracaso de la operación en estos aspectos y los perjuicios que errores de gestión en la contratación de proveedores han generado a la empresa.

7.4. Contrato de transporte de la cal

Uno de los aspectos más cuestionables de este capítulo es el referido a la adjudicación del contrato de transporte de cal a la empresa Pleno Verde.

En efecto, no sólo porque se adjudicó en forma directa, sin hacer ningún llamado de precios abierto a las diferentes empresas de transporte, sino porque se argumentó, a modo de excusa, que no existía en el país ninguna empresa de transporte que pudiera brindar ese servicio.

Desde nuestro punto de vista, se verifica en este tema una de las irregularidades que tiene apariencia de ilícito.

En primer lugar, es necesario señalar que de acuerdo a las declaraciones del Gerente de Portland, Juan Romero, el costo del flete por el transporte de cal es de U\$ 85 por tonelada: *“El costo del flete es de USD 85 por tonelada, desde Treinta y Tres a Candiota. O sea que de esos USD 235 que nos paga CGTE, hay USD 85 que son de flete. Ese servicio lo hace la empresa Pleno Verde, que si bien es una empresa uruguaya, utiliza camiones brasileiros para hacer el transporte de la cal. Por supuesto, señor senador, hay un contrato de la empresa para hacer el servicio de la logística, vinculado al proyecto cal.”* (Sesión de la Comisión Investigadora de 01.09.15).

En función de esta información y habida cuenta de la cantidad de cal transportada, se puede concluir que el contrato de transporte de cal con Cementos del Plata implica en esta etapa una facturación de entre U\$ 3,5 y U\$ 4 millones al año; a su vez, en el momento de mayor desarrollo la facturación por concepto de flete alcanzará a U\$ 7 u U\$ 8 millones por año. En cualquier caso, se trata de un negocio muy interesante.

Es más, en oportunidad de la comparecencia del Cr. Eduardo Milano ante la Comisión se consignó que, al menos, desde el comienzo de las actividades, la empresa Pleno Verde habría facturado entre U\$ 12 y U\$ 16 millones (Sesión de la Comisión Investigadora de 10.11.15).

El adjudicatario directo del contrato de transporte de cal es el Señor Acir García, propietario de la empresa Pleno Verde. Esta persona tenía vínculos anteriores con Cementos del Plata, el Cr. Eduardo Milano, Gerente de Planificación y Logística de la División Portland que es, además, Director de Cementos del Plata decía: *“A Acir García lo conozco porque antes intermediaba en alguna operación de venta de exportación de cemento y ahora lo conozco como la persona responsable de estos fletes.”* (Sesión de la Comisión Investigadora de 10.11.15).

De modo que el Sr. Acir García, cuyo testimonio no pudimos recibir, puesto que se negó a comparecer ante la Comisión Investigadora a la que fue invitado, poseía un vínculo previo con la empresa Cementos del Plata que le otorga un contrato tan favorable sin que existiera ningún tipo de procedimiento competitivo.

Se ha dicho que Cementos del Plata no tiene la obligación legal de realizar procedimientos competitivos, y eso es así desde una interpretación jurídica restrictiva. Sin embargo, el hecho de que Cementos del Plata sea 99% de propiedad de ANCAP y, por lo tanto, que los recursos que maneja sean, en su totalidad, recursos públicos pertenecientes al Estado uruguayo, lleva ineludiblemente a que deba atender criterios de transparencia que despejen las dudas sobre las motivaciones referidas a sus contrataciones. Resulta evidente que esas dudas, lejos de estar despejadas, aumentan sustancialmente ante una actuación de estas características.

Además, como se señaló más arriba, el ingreso a la actividad de la cal por parte de ANCAP y de Cementos del Plata S.A. viola la legislación vigente y contraría las disposiciones de la Constitución de la República.

Por otra parte, la afirmación, a todas luces inexacta, de que la adjudicación directa del contrato a Pleno Verde se debió a que no existía en nuestro país una empresa que pudiera cumplir con el objeto del contrato, no ha hecho otra cosa que aumentar las sospechas sobre la adjudicación señalada.

El Gerente Juan Romero señaló: *“Ante todo debo aclarar que no existía en aquel momento ni existe actualmente una empresa de logística en Uruguay que disponga de los camiones tolva, como los que el señor Senador Delgado me mostró, en la cantidad necesaria como para hacer esto. De hecho, cuando Cementos del Plata comenzó su obra compramos un camión tolva para colaborar con el suministro a granel, porque no había suficientes camiones tolva en el país para abastecer su demanda de cemento. Por supuesto que mucho menos había en el año 2010 una flota de camiones disponibles en Uruguay para llevar cal a Brasil. En segundo término, la empresa Pleno Verde era el transportista habitual para las exportaciones a Brasil, tanto de parte de nosotros como de la competencia en cemento, porque, por supuesto, no producíamos cal”* (Sesión de la Comisión Investigadora de 07.10.15).

Sin embargo, ni el Director Juan Gómez ni el Gerente Juan Romero pudieron fundamentar la afirmación señalada. No hubo ningún estudio que permitiera confirmar la afirmación del Ing. Romero en el sentido de que no existía ninguna empresa de transporte o logística en el país que pudiera brindar el servicio que está brindando Pleno Verde.

Cuando se le interrogó sobre el fundamento de la afirmación que negaba la existencia de empresas en nuestro medio, el Ing. Romero simplemente dijo: *“Porque conocemos el mercado. Sabemos perfectamente que no hay disponibilidad de camiones tolva”*. (Sesión de la Comisión Investigadora de 07.10.15). Una simple “petición de principios” sin ningún tipo de prueba que la sustente.

Por otra parte, pocos días después, en oportunidad de la comparecencia del Cr. Milano ante la Comisión Investigadora, este señaló que en la operativa del área de Portland, ANCAP contrata empresas con camiones tolva para transportar el cemento y específicamente señaló ante la pregunta sobre la existencia de empresas en nuestro país capaces de transportar cal mediante camiones tolva: *“Nosotros nos referimos a los camiones tolva que entregan el cemento a domicilio”*, y cuando se le consultó si tenían alguna diferencia con los camiones que transportan cal, respondió: *“No podría dar una respuesta desde el punto de vista técnico porque no estoy seguro. Básicamente son equipos similares pero sería un atrevimiento de mi parte dar una respuesta certera”* y, finalmente cuando se le preguntó si hay empresas uruguayas que cuentan con camiones tolva, respondió: *“Sí, hay empresas uruguayas que tienen ese servicio y lo están prestando a ANCAP o a alguna otra cementera”*. (Sesión de la Comisión Investigadora de 10.11.15).

Pero, por si quedara alguna duda sobre la falsedad del argumento referido a la ausencia de alternativas empresariales para cumplir con el contrato de transporte de cal, el Senador Pedro Bordaberry suministró a la Comisión el resultado de una consulta hecha a través de terceros a empresas de transporte de nuestro país solicitando presupuesto de precios para transportar cal en circunstancias básicamente similares en cantidad y distancia a las que cumple la empresa Pleno Verde para Cementos del Plata. Las respuestas obtenidas son una prueba más de la disponibilidad de alternativas de contratación (Ver copia de correos electrónicos de fecha 07.12.15 y 09.12.15 proporcionados por el Senador Bordaberry a la Comisión).

El Ing. Juan Romero indicó que la decisión sobre el contrato de transporte de cal a favor de Pleno Verde la tomaron los integrantes de los Directorios de ANCAP y Cementos del Plata de la época. El contrato se firmó en setiembre de 2010 y se firmó al mismo tiempo que el contrato entre Cementos del Plata y CGTEE: *“Fueron las personas que integraban esos directorios en aquel momento, es decir en 2010. El contrato de logística se firmó al mismo tiempo que el contrato con CGTEE, o sea que estamos hablando de setiembre de 2010”* (Sesión de la Comisión Investigadora de 07.10.15).

Por otra parte, el ex Presidente de ANCAP, Raúl Sendic, declaró ante la Comisión Investigadora que, efectivamente, el titular de Pleno Verde había acercado la idea de vender cal a Candiota: *“Yo conozco a este señor. Él fue uno de los primeros que vinieron con esta propuesta de la posible colocación de cal en Candiota. La reunión que mantuve con él fue hace mucho tiempo, antes de que se decidiera todo este proceso. O sea que no puedo decir que no lo conozco, porque lo conozco”* (Sesión de la Comisión Investigadora de 15.12.15).

Resulta muy llamativo que los contratos entre Cementos del Plata con CGTEE y con Pleno Verde se hayan firmado al mismo tiempo. La presunción de que existe un vínculo causal entre la contratación con CGTEE y Pleno Verde resulta inevitable y debería ser objeto de una investigación judicial que se acentúa si se tiene en cuenta que la idea de vender cal a CGTEE fue del propio adjudicatario del contrato de transporte.

Por otra parte, en la búsqueda de justificar la adjudicación directa del contrato de transporte, el Director Juan Gómez señaló: *“Se trata de un servicio logístico que incluye: transporte de cal en camiones tolva desde la planta de producción de cal a la usina de Candiota; trámites de exportación; despachantes de aduana permanentes en la frontera; oficinas de coordinación; construcción de instalaciones de descarga de la cal en la usina de Candiota; operación y mantenimiento de las instalaciones de descarga en Candiota porque, a su vez, hay ciertas especificaciones de la cal que tienen una duración limitada...En definitiva, no se hizo ningún llamado directo porque como bien decía el señor Romero tampoco existían empresas. Pero esta empresa con la experiencia que ya había planteado en Uruguay tanto con ANCAP como con la Compañía Artigas, a través de su trabajo permanente y con el conocimiento y el servicio logístico que ofrecía, aseguraba –y asegura– que el suministro de cal llegue en el tiempo que se requiere a la planta de Candiota.”* (Sesión de la Comisión Investigadora de 07.10.15).

Sin embargo, estas afirmaciones no logran despejar las dudas sobre la transparencia de la actuación de las autoridades de ANCAP y Cementos del Plata en este proceso de toma de decisiones, resulta evidente que numerosas empresas de nuestro país cumplen servicios de transporte que implican los referidos trámites de exportación además de los correspondientes procesos de carga y descarga; ninguna de las explicaciones señalada por el Director Juan Gómez explica una excepcionalidad del servicio brindado por la empresa contratada.

Por otra parte, y para completar el cuadro, de acuerdo a la documentación recibida por la Comisión, el titular del contrato de transporte recibió un adelanto a cuenta de dicho contrato equivalente a U\$ 2 millones.

Estamos en presencia de una actuación irregular que ha generado un beneficio notorio a un particular, utilizando fondos públicos, sin que existiera un procedimiento competitivo. El uso de la figura de derecho privado, en vez de convertirse en una explicación para no haber hecho uso del procedimiento licitatorio o competitivo, se convierte en un indicio de evasión de los principios y las regulaciones del Derecho Administrativo en la medida que el Directorio de ANCAP toma la decisión de llevar adelante el negocio de la cal a través de Cementos del Plata en el mismo momento en que se firma el contrato con CTGEE y con Pleno Verde.

Parece inexcusable enviar estos antecedentes a la Justicia para que determine si han existido acciones ilícitas que puedan configurar delito.

7.5. Contrato de Cementos del Plata con URALCOR

Finalmente, otro asunto que debe ser considerado como una situación irregular es el contrato firmado entre Cementos del Plata y URALCOR a fines de 2010. En el texto de ese contrato se establece que “la firma está en condiciones de producir cal virgen” pero no dice que esta empresa sea, en el momento de la firma del contrato, una empresa que esté produciendo cal.

Ante la consulta sobre la firma de este contrato, las autoridades de ANCAP respondieron que en julio de 2010 Uralcor comenzó a producir cal y que formó parte de un conjunto de empresas que contrataron con Cementos del Plata a efectos de que esta última pudiera cumplir con el contrato firmado con CGTEE, puesto que aún no se había construido la Planta de Cal que permitiera producir de manera directa y propia.

El aspecto cuestionable que constituye, a nuestro juicio, una irregularidad, es que Cementos del Plata realiza un pago anticipado por U\$ 164.000 a cuenta de la producción de cal que pueda realizar la empresa. Es más, se reconoce en la respuesta dada a la interrogante formulada que dicho pago se realizó a efectos de que el proveedor diera inicio a la producción: *“hizo un pago anticipado por U\$ 164.000 y que se hizo como garantía del contrato y para que el proveedor diera inicio a la producción. El anticipo formó parte de la negociación con el proveedor para obtener un mejor precio y atender la calidad del producto que se requería. A su vez, el proveedor es conocido en el mercado”* (Respuesta a las preguntas formuladas a través de un correo electrónico de fecha 11.12.15).

Por otra parte, Cementos del Plata no realizó una inspección de las instalaciones para confirmar idoneidad del proveedor y se agrega que se trataba de *“alguien conocido en el mercado”*. Tampoco se indica si el proveedor presentó garantías relativas al cumplimiento y tampoco se establece dónde se cobrarían las multas en caso de incumplimiento.

8. Sobre la construcción de un empujador y dos barcazas

En el año 2009 las autoridades de ANCAP y la Armada Nacional firmaron un contrato de arrendamiento de obra por el que esta última se obligaba a construir un empujador y dos barcazas y ANCAP se obligaba a pagar, por tales conceptos, la cifra de U\$ 12,5 millones.

De acuerdo a lo declarado por el Director Juan Gómez: *“Las razones que llevaron a tomar esta decisión fueron varias: una de ellas fue aprovechar las instalaciones del dique de la Armada que, durante décadas, estuvo a la miseria y que se estaban mejorando. Reitero que como el dique se había empezado a reconvertir, era una manera de aprovechar una estructura. De ahí, pues, que una de las decisiones estuviera vinculada a este aspecto. La otra decisión, relacionada con lo anterior y esa altísima demanda, fue la de contar con una posibilidad de transporte rápido y mucho más barato. Estas son las razones centrales que nos llevaron a tomar esa determinación. Otra razón –para nada menor– era que esto se realizaba con mano de obra nacional.”* (Sesión de la Comisión Investigadora de 19.08.15).

Por otra parte, para ANCAP la sustitución del transporte terrestre por una modalidad de transporte fluvial representaba un ahorro importante, en tal sentido el mismo Director Gómez señaló: *“Lo transportado en el año 2014 a través de las barcazas fueron 150.430 metros cúbicos. Eso hubiera implicado 6377 viajes de camiones con 25 metros cúbicos cada uno. Si comparamos el costo de lo que se pudo transportar con las barcazas en lugar de hacerlo con*

los camiones, podemos decir que implicó un ahorro –y aclaro que es aproximado– de USD 3:500.000.” (Sesión de la Comisión Investigadora de 19.08.15).

En el mismo sentido fundamentó el Ing. Eduardo Lurner, Gerente de Logística, la decisión de construir un convoy de un empujador y dos barcazas: *“¿Cómo abastecía ANCAP a las dos plantas fluviales de Juan Lacaze y Paysandú? Fundamentalmente, con el único barco que tenemos, el ANCAP IX –del año 1979; tiene 36 años– que tiene una capacidad máxima de 3.500 metros cúbicos y, a veces, con algún barquito de cabotaje. ¿Cuáles fueron los dos problemas que constatamos? En primer lugar, teníamos demanda insatisfecha. Con el ANCAP IX era imposible abastecer toda la zona de influencia de Juan Lacaze y Paysandú. Para tener una idea de números, teníamos entre 140.000 y 200.000 metros cúbicos de demanda insatisfecha por año...Promedialmente teníamos 140.000 metros cúbicos al año de demanda insatisfecha. ¿Qué significa esa demanda insatisfecha? Que esa demanda debe abastecerse desde otras plantas y, evidentemente, la alternativa era el camión. El camión, globalmente, es mucho más caro que realizar el abastecimiento por barco y lo podemos ver simplemente con un único número... Por vía fluvial el costo del ANCAP IX actual ronda los USD 50 por metro cúbico, pero por el camión tendríamos que gastar USD 69 por metro cúbico,... Después teníamos un segundo problema: la imposibilidad, por largos períodos en el año, de poder llegar a Paysandú. En época de sequía, constatamos durante seis meses al año –a veces un poco más, a veces un poco menos– que el ANCAP IX, que no es de gran calado ya que tiene un calado de 3,50 metros, no podía llegar a Paysandú. Para ello, el paso Almirón Chico y en el paso Almirón Grande tienen que estar continuamente dragados –lo que es una obra muy cara– y el ANCAP IX no llegaba” (Sesión de la Comisión Investigadora de 04.11.15).*

El Ing. Lurner explicó, además, que la primera opción era la construcción de un barco con suficiente capacidad y menor calado que el ANCAP IX, pero las ofertas recibidas resultaron muy por encima de lo que ANCAP había planificado, entonces se avanzó en un acuerdo con la Armada, señalando que: *“La Armada Nacional tenía experiencia en construir barcazas porque ya había construido la de Botnia, actualmente UPM, y con la intención de desarrollar la industria naval nacional y la utilización de materiales nacionales, apostamos a que esta fuerza se hiciera cargo del proyecto” (Sesión de la Comisión Investigadora de 04.11.15)*

Sin embargo, lo que parecía ser un acuerdo que podía generar beneficios recíprocos, se transformó en un proceso marcado por una serie de dificultades y situaciones irregulares que se expondrán a continuación.

8.1. Incumplimiento de los plazos de entrega de las embarcaciones

La Armada Nacional y ANCAP firmaron el contrato de arrendamiento de obra el 16.02.09, de acuerdo a dicho contrato la Armada Nacional se obligó a construir dos barcazas y un empujador de las características técnicas definidas en el texto del contrato en un plazo de 15 meses (Anexo II del contrato).

Sin embargo, se produjeron atrasos muy grandes por parte de la Armada para dar cumplimiento a la construcción de las embarcaciones. En efecto, la primera barcaza (“Garzas

viajeras”) fue recibida por ANCAP el 22.11.10, cuando la fecha estipulada para completar la entrega de las tres embarcaciones era el 16.05.10.

La segunda barcaza (“Río de los Pájaros”) fue entregada y recibida por ANCAP casi un año después (14.09.11) y la entrega del empujador (“Ky Chororó”) fue objeto de un extenso litigio entre ANCAP y la Armada sobre el que se realiza un análisis más adelante; lo cierto es que aún no ha sido utilizado por ANCAP.

De modo que se produjo un notorio y extenso incumplimiento por parte de la Armada en los plazos de entrega de las embarcaciones.

Con respecto al retraso en los plazos de entrega, ANCAP hizo uso de la cláusula que establecía una multa equivalente a U\$ 625 mil que se descontó de los montos a pagar, así lo declaraba el Director Juan Gómez: *“El contrato establece una penalidad, en este caso para el Ministerio de Defensa Nacional, la Armada, como constructor, si no cumple con el tiempo dispuesto. Esa penalidad está establecida porque es hasta un porcentaje de la obra, por lo que esos USD 625.000 los deberá pagar porque no cumplió con el plazo establecido para realizar esta obra.”* (Sesión de la Comisión Investigadora de 19.08.15)

De todas maneras, el costo que implicó para ANCAP el incumplimiento de los plazos es muy superior a la multa cobrada. De hecho, desde junio de 2012 a agosto de 2015 ANCAP ya había pagado un poco más de U\$ 5 millones por concepto de arrendamientos de un empujador privado para hacer operativo el trabajo de las barcasas. (Nota enviada por Directorio de ANCAP a la Comisión Investigadora de fecha 05.10.15)

Por otra parte, de acuerdo a la información proporcionada a la Comisión Investigadora por la Armada Nacional, ANCAP habría terminado pagando U\$ 14,8 millones porque fue necesario incrementar algunas partidas referidas a la finalización de la obra y la inclusión de algunas reformas de la estructura de ingeniería del empujador. Así surge de la comparecencia del Almirante Leonardo Alonso, Comandante de la Armada Nacional.

Sin embargo, esta información no coincide con la que maneja ANCAP, el Director Juan Gómez en oportunidad de la comparecencia final ante la Comisión Investigadora señaló: *“Respecto al precio –tal como decía el señor presidente de Ancap– estamos hablando de USD 12: 510.000 repartidos de la siguiente manera: una parte en asfalto y pórtland, y la otra, la inmensa mayoría, en dinero. Tengo las facturas correspondientes a lo que le hemos pagado a la Armada Nacional por esta situación y hay un tema que habrá que ver en algún momento acerca de cómo terminamos de consolidar. Además, ratifico el precio final de USD 12:510.000 –que fue el que señalamos cuando concurrimos por primera vez a la comisión–, más un costo por algunas reparaciones posteriores equivalente a 3,44 % de cosas que Ancap aceptó que debían hacerse, que suman USD 300.000 más aproximadamente, lo cual no coincide con la cifra que la Armada manejó en comisión, de aproximadamente USD 14:000.000”* (Sesión de la Comisión Investigadora de 18.12.15), en el mismo sentido se había manifestado el Ing. Eduardo Lurner, Gerente de Logística de ANCAP: *“Hay algunos pedidos que sumaron, si la memoria no me falla, alrededor de 3,5%. Si bien este es un contrato que se llama «llave en mano» y tiene que cumplir con todo lo técnico que se establece, evidentemente en las bases técnicas a veces no se llega al nivel de detalle y algunos puntos podrían ser discutibles. ANCAP aceptó unas obras extras que fueron del 3,5%. La cifra exacta la podemos ver en el expediente, pero recuerdo que el 3,5% del*

costo total de la obra fue lo que se le reconoció a la Armada como mejoras al barco” (Sesiones de la Comisión Investigadora de 04.11.15 y 08.12.15).

De modo que a pesar de que el contrato y su ejecución ya han terminado, sin embargo, no existen coincidencias sobre lo que se habría pagado finalmente por la construcción del empujador y las dos barcazas.

De acuerdo a la información presentada por la Armada Nacional, una de las barcazas había tenido un costo final de U\$ 3,8 millones, la otra barcaza había salido U\$ 4 millones y el empujador había tenido un costo final de U\$ 7 millones (Sesión de la Comisión Investigadora de 08.12.15).

Las barcazas tuvieron un costo equivalente a más del doble de las que la Armada construyó para UPM. De hecho se consultó a las autoridades de la Armada acerca de esta diferencia y se respondió que existían diferencias constructivas importantes debido a las prestaciones que se requerían en uno y otro caso. De todos modos, que la diferencia de precio alcance a más del doble es un elemento que llama la atención.

8.2. Adjudicación directa del proyecto de ingeniería

El contrato firmado entre las autoridades de ANCAP y la Armada Nacional incluyó en sus cláusulas específicas, la asignación directa del contrato del proyecto de ingeniería a la empresa argentina RN Consultores.

Como es fácil de concluir, resulta a todas luces ilícito que en un contrato entre dos organismos del Estado, se adjudique en forma directa una contratación a una empresa privada sin cumplir con los requisitos que establece el TOCAF sobre los llamados a licitación.

Por otra parte, los servicios contratados a RN Consultores no son exclusivos de esa empresa. Es más, existen en nuestro país empresas que podrían haber competido por tales prestaciones si se hubiera realizado un llamado a licitación, como es jurídicamente correcto. De modo que la indicación específica de la empresa argentina RN Consultores no tiene ningún fundamento jurídico y la firma del contrato con tal indicación significa una violación flagrante de las normas vigentes que posee, a nuestro juicio, una apariencia de ilícito que deberá ser analizado por la Justicia.

Llama la atención, además, la reiteración de la referencia a la empresa RN Consultores en el texto del contrato. En efecto, esta empresa está mencionada como adjudicataria de prestaciones contractuales en tres ocasiones diferentes.

En primer lugar, en la cláusula PRIMERA, numeral 3 se señala: *“El SCRA ha presentado un anteproyecto de diseño para construir las barcazas en cuestión y, asimismo, del buque a ser utilizado para el empuje de las mismas. El proyecto definitivo de ingeniería de diseño, será realizado por el Estudio RN Consultores”.*

Más adelante, en la cláusula QUINTA, literal G se dice: *“El precio pactado incluye la dirección de obra e ingeniería de detalles del proyecto de construcción de la obra, la cual será realizada por el Estudio RN Consultores”* y, finalmente, en la cláusula SEPTIMA, literal A se indica que: *“Las partes de este contrato acuerdan que el proyecto definitivo será realizado por el Estudio RN Consultores, en las condiciones que surgen del presente”.*

Como es posible apreciar, la reiteración de la referencia a RN Consultores confirma un interés directo y muy evidente de otorgar no uno, sino dos contratos a esa empresa sin proceder a la correspondiente licitación. En efecto, los organismos contratantes se obligan a adjudicar a RN Consultores *“la realización del proyecto definitivo de ingeniería de diseño”, “la dirección de obra e ingeniería de detalles” y “la realización del proyecto definitivo”*.

Esta irregularidad fue señalada por la auditoría interna que llevó adelante la Gerencia de Auditorías de ANCAP en setiembre de 2010, en tal sentido marcó la irregularidad de no haber realizado procedimientos competitivos y, además, señaló: *“No se considera adecuado que en el contrato se haga referencia sólo a dos empresas prestadoras de servicios (RN Consultores y RINA) cuando para la construcción se suscribieron otros contratos (Nitromar S.A. y Datasur Informática S.R.L.), Además en el caso de la certificadora se da opción a que sea RINA u otra, siempre por acuerdo de partes, en cambio RN Consultores fue designada expresamente”*

A tal punto, parece reconocerse la existencia de una actuación indebida que en las comparecencias ante la Comisión Investigadora los representantes de ambos organismos buscaron demostrar que la inclusión de RN Consultores en esta operativa fue iniciativa de la otra parte.

En efecto, el Ing. Lurner señaló: *“Es cierto que hubo una empresa argentina llamada RN Consultores que hizo el diseño técnico y de ingeniería del barco, pero no fue ANCAP la que lo sugirió ni la que lo contrató”* (Sesión de la Comisión Investigadora de 04.11.15).

Sin embargo, la Armada Nacional indicó que la iniciativa sobre la participación de RN Consultores fue de los funcionarios de ANCAP. En tal sentido, el Almirante Leonardo Alonso, manifestó: *“sé que sobre este punto el contrato de arrendamiento pretende dejar en claro que la Armada fue la responsable de contratar a RN Consultores. De hecho, el texto del contrato establece que la Armada presentó un anteproyecto que determina que RN Consultores sea la encargada...Quisimos hablar y pedirle a uno de los responsables de RN Consultores, un ciudadano argentino, ingeniero Núñez, que nos ayudara a definir quién fue el que acercó el proyecto de este empujador a la Armada”*. (Sesión de la Comisión Investigadora de 08.12.15).

Acto seguido dio lectura a un correo electrónico dirigido al Cap. Alejandro Leopold de fecha 08.12.15 por el que el propietario de RN Consultores, Ing. Ricardo José Núñez, señala que: *“Un especialista en tratamiento de superficies, gran colaborador de nuestra organización, que es el señor Pablo Scabuzo, de visita en Uruguay comercializando pinturas para International Paint se contacta con los ingenieros de ANCAP, Goldsztein y Lemes, quienes le expresan que había una posibilidad cierta de construir en el país con la Armada Nacional barcas tanques y remolcadores. Allegado a nosotros y sabiendo de la experiencia en el diseño de ese tipo de embarcaciones y de las características particulares de RN Consultores, que suele financiar la puesta en valor de proyectos de inversión, le ofreció nuestros servicios profesionales y les dio la información para contactarnos. A través de nuestra página y por los comentarios de esa primera reunión, surgió que el Ing. Goldsztein conocía personalmente, de algunos años atrás, al Ing. Rapa por una colaboración del canal de experiencia de la Universidad de Buenos Aires, que conducía Rapa con el de Uruguay donde el interlocutor fue Goldsztein”* (Transcripción parcial del correo electrónico proporcionado por el Cdte. De la Armada Nacional a la Comisión Investigadora).

Lamentablemente no fue posible confirmar esta información con el Ing. Goldsztein puesto que se rehusó a comparecer ante la Comisión Investigadora.

Posteriormente a la comparecencia del Cdte. de la Armada, tanto el ex Presidente de ANCAP, Raúl Sendic, como las autoridades del Directorio de ANCAP cuestionaron las afirmaciones de la Armada y los contenidos del correo electrónico mencionado reiterando su versión de que fue esta última la que incorporó a RN Consultores como empresa contratada para la construcción de las embarcaciones, incluso Raúl Sendic señaló que así se lo informaron representantes de ambos organismos en el momento de la firma del contrato. (Sesiones de la Comisión Investigadora de 15.12.15 y 17.12.15).

La determinación de cuál de los dos organismos fue el que contactó o acercó a RN Consultores al negocio puede ser relevante en la determinación de los grados de responsabilidad a atribuir a cada una de las partes, pero más allá de eso, no hay dudas de que los jefes de ambos organismos, firmantes del contrato mencionado, incurrieron en actos contrarios a derecho que merecen ser examinados por la Justicia.

La situación es aún más grave por cuanto de acuerdo a la información que hemos obtenido, el precio cobrado por RN Consultores de U\$ 732 mil resulta muy elevado y no fue contrastado con otros presupuestos del mercado, así lo preguntamos a los representantes de la Armada Nacional y el Cap. Leopold nos respondió que no se habían consultado otros presupuestos (Sesión de la Comisión Investigadora de 08.12.15).

Por otra parte, por si fuera poco, la idoneidad técnica del empujador construido ha sido objeto de polémica entre ANCAP y la Armada con respecto a ciertos problemas que, al menos en parte serían atribuibles a la gestión de RN Consultores.

8.3. Otras irregularidades del contrato de arrendamiento de obra

En efecto, tanto el informe de la Gerencia de Auditoría de ANCAP de setiembre de 2010 como el informe de la Auditoría Interna de la Nación correspondiente al segundo semestre de 2010 constatan evidentes irregularidades en la ejecución y el marco normativo del contrato firmado por ANCAP y la Armada Nacional.

El informe de auditoría interna de ANCAP del 9 de setiembre de 2010 ya mencionado, además advierte notorias debilidades en el control de la ejecución del proyecto por parte de ANCAP: *“El informe por el que se aconseja la contratación con el SCRA está firmado únicamente por la Gerencia Logística y carece de firma del superior (Negocios Energéticos)”*, además se indica que en el expediente *“no se refleja ni el atraso ni el avance del proyecto”*, es decir que no se consigna la existencia de un adecuado seguimiento del proceso de ejecución de las obras.

Por otra parte, si bien el informe de auditoría señala que la documentación de las compras efectuadas por la Armada es *“adecuada, encontrándose la misma archivada en forma ordenada”*, sin embargo, *“las facturas por un total de U\$ 756 mil emitidas por RN Consultores están escritas con letra manuscrita y los importes de las mismas no concuerdan con el cronograma de pagos previsto en el contrato firmado entre la Armada y la consultora”*.

Obviamente esta modalidad de documentación no da garantías sobre la certeza de los pagos realizados y su correspondencia con las tareas realizadas por la empresa consultora contratada.

A su vez, el Informe de la Auditoría Interna de la Nación del segundo semestre de 2010 refiere a este contrato señalando numerosas irregularidades en las que incurrió el SCRA de la Armada, contraparte encargada de dar cumplimiento al contrato con ANCAP: *“percibió y administró fondos por la construcción naval, sin que dicha actividad -incluida en su misión por*

reglamentación interna- esté comprendida dentro de los cometidos expresamente asignados por ley. En el marco de esa misión que tiene como fin contribuir a la reactivación de la industria naval en el país, el COMAR asumió el compromiso sin contar con las condiciones técnicas, recursos humanos idóneos e infraestructura suficientes para cumplir con las obligaciones en tiempo y forma.”

Esto implica que la Armada habría incurrido en una irregularidad al asumir una actividad para la que no está expresamente autorizada por la normativa vigente. Además, se señala que el compromiso asumido en el contrato con ANCAP se realizó sin estar en condiciones de cumplir con sus obligaciones en tiempo y forma. Esto, trasladado a ANCAP, determina que quienes evaluaron técnicamente la realización del contrato con la Armada, no tuvieron en cuenta la capacidad técnica y operativa de su contraparte, lo que constituye una negligencia evidente.

Además, la Auditoría Interna de la Nación, señala que el SCRA tuvo que asignar la dirección técnica de la obra a otra empresa, en la medida que no estaba en condiciones de asumir dicha tarea en forma directa y señala que este contrato de dirección de obra careció de elementos básicos que garantizaran el cumplimiento de la obra contratada por ANCAP: *“se asignó la dirección técnica de la obra a una empresa, que por las condiciones estipuladas en el contrato respecto a su vigencia -condicionada a un plazo y no a la finalización de la obra- y la falta de una delimitación precisa de responsabilidades y obligaciones de las partes, exponen al SCRA a riesgos de incumplimiento del contrato con ANCAP y de viabilidad del Proyecto.”*

El informe, además, señaló que *“El SCRA no cumple con la normativa vigente prevista en el TOCAF en materia de contratación y vertido de fondos a la CUN. Asimismo, se elude los controles en los egresos de fondos y se vulnera la normativa tributaria y laboral...Por las debilidades en el sistema de control interno constatadas y los atrasos sustantivos en la fecha prevista para la culminación del proyecto, se concluye que el SCRA no ha sido eficaz ni eficiente en la administración de los fondos del Proyecto ANCAP”*

El informe de AIN culmina con una larga serie de recomendaciones al Ministerio de Defensa Nacional sobre la corrección de las irregularidades constatadas, así como la realización de dos investigaciones administrativas: *“Realizar una investigación administrativa para determinar responsabilidades, en lo que refiere a la contratación por la compra de la chapa y a la autorización de pago de U\$S 138.510” y “Disponer una investigación administrativa respecto al proceso de selección y contratación de la empresa de ingeniería de diseño y dirección de obra”*.

Si bien las irregularidades señaladas por la AIN refieren al SCRA de la Armada, no debemos dejar de consignarlas, en la medida que están directamente vinculadas con el contrato firmado con ANCAP y, además, refieren a irregularidades cometidas por otro organismo del Estado.

Pero, además, ponen de manifiesto una falta de diligencia notoria por parte de quienes estuvieron a cargo de los acuerdos para la firma del contrato porque resulta evidente que la contratación, además de estar rodeada de irregularidades, no debió haberse realizado con una contraparte que presentaba tantas debilidades y ausencia de idoneidad para el cumplimiento de lo acordado.

Además, las debilidades señaladas por la auditoría interna de ANCAP con respecto al control sobre la ejecución del contrato por parte de los responsables encargados de estas tareas por parte de ANCAP, también indican una sorprendente negligencia para defender los intereses de la empresa.

8.4. Utilización de fondos para la construcción del astillero de la Armada

Del análisis realizado sobre la documentación suministrada por ANCAP a la Comisión Investigadora surge que un poco más de U\$ 1 millón se destinó a la adquisición de equipamientos, material de oficina, construcción de galpones y depósitos así como otras prestaciones vinculadas a la construcción del astillero de la Armada.

Sin embargo, el objeto del contrato refería exclusivamente a la construcción de un empujador y dos barcazas, quedando fuera del objeto del contrato y, por lo tanto, del destino del precio que pagaba ANCAP, la construcción del astillero de la Armada.

Ante la pregunta formulada al Cap. Alejandro Leopold sobre el destino de los fondos pagados por ANCAP para la construcción de las embarcaciones, este respondió: *“Tal como lo hemos explicado en otra oportunidad, había una apuesta bien clara al desarrollo de la industria naval. En ese contexto, se consideraba que la construcción del astillero era una parte sustantiva. Ahora bien, el primer problema a enfrentar era que la infraestructura del momento no era acorde a la magnitud del proyecto. Hubo que construir un galpón de astillero nuevo y la plataforma correspondiente, comprar grúas puente, máquinas de soldar y todo eso me hace pensar que la suma gastada en infraestructura y equipamiento debe haber sido más de un millón de dólares... Depende de cómo lo quiera mirar. No somos una empresa con fines de lucro. De hecho, lo que a la Armada le interesaba era capitalizar conocimiento y tener infraestructura. Lo que de alguna manera en una empresa particular hubiese sido el lucro, lo que acá interesaba era que quedara conocimiento, equipamiento e infraestructura”* (Sesión de la Comisión Investigadora de 08.12.15).

La diferencia con respecto a una empresa privada es que, justamente, la Armada carece de fin de lucro y el contrato entre ambos organismos públicos tenía un objeto definido por el que ANCAP pagaba el precio estipulado. Sin embargo, la Armada envió a ANCAP documentación justificativa del uso de recursos abonados de los que alrededor del 10% del total estuvieron destinados a un fin que no estaba incluido en el contrato y a pesar de ello, ANCAP no controló ni reclamó por el uso inapropiado de tales recursos.

8.5. Idoneidad técnica del empujador

La capacidad o idoneidad técnica del empujador Ky Chororó construido por la Armada fue objeto de versiones contradictorias entre ambos organismos. Se puede decir que ha existido un litigio sobre la definición del momento en que se produjo el cumplimiento del contrato mediante la entrega final del empujador.

Este no es un tema menor, puesto que la no aceptación por parte de ANCAP del empujador construido por la Armada determinó que aquella arrendara un empujador privado que implicó un importante costo adicional para ANCAP. Si se toma en consideración que ANCAP contrató la construcción del empujador por un precio de U\$ 5,5 millones y, desde 2012 hasta mediados de 2015, pagó un poco más de U\$ 5 millones por concepto del arrendamiento del empujador privado, se puede advertir que este tema generó perjuicios económicos para ANCAP.

Pues bien, las versiones sobre la disponibilidad del empujador contrastan fuertemente y lo cierto es que hasta la fecha en que finalizó la actuación de la Comisión Investigadora, ANCAP continuaba arrendando un empujador privado.

En la comparecencia inicial de las autoridades de ANCAP ante la Comisión Investigadora, el Director Juan Gómez declaró: *“El remolcador, no lo tenemos, por lo que debemos alquilar uno*

para que lleve el combustible de las barcazas, que van a Paysandú y a Juan Lacaze...el Ky Chororó –que fue una pregunta que también se planteó– creemos que va a estar pronto a mediados de setiembre, de forma de poder salir a hacer el trabajo que hoy realizamos con remolcadores privados.” (Sesión de la Comisión Investigadora de 19.08.15).

En el mismo sentido, Germán Riet, ex Director de ANCAP, señaló: *“El problema con el empujador no era que no anduviera o no flotara, sino el nivel de ruido. Cada vez que se ponían en marcha los motores del remolcador se hacían las mediciones acústicas y el resultado en decibeles superaba los niveles permitidos por las normas de higiene laboral y de salubridad; era imposible que la gente pudiera trabajar con ese nivel de ruido.” (Sesión de la Comisión Investigadora de 01.09.15).*

El Ing. Lurner explicó con más detalle las razones de los cuestionamientos de ANCAP al empujador construido por la Armada: *“Habíamos quedado con la Armada Nacional, con el SCRA, en que había una serie de cosas a corregir y algunas otras que tendríamos que ver cuando se hicieran las pruebas de mar. Las pruebas de mar que se realizaron fueron varias: pruebas de empuje, de maniobrabilidad, etcétera, y dieron satisfactorias salvo por el ruido, que era algo difícil de resolver. El contrato especificaba claramente –puedo leerlo textualmente– cómo debería fijarse el nivel del ruido en el remolcador en los distintos ambientes. Tenía que cumplirse con las reglamentaciones de la Organización Internacional del Trabajo que hace referencia a la Organización Marítima Internacional y fija los niveles. Allí hubo dificultades; el remolcador es un barco muy chico con motores muy grandes y ese fue un tema técnico difícil de resolver. Finalmente, ANCAP hizo un estudio técnico para ver cómo se podía solucionar. Se compraron los materiales indicados –que debían ser importados, de Corea y de Brasil, si mal no recuerdo– y se tuvo que contratar a una empresa especializada.” (Sesión de la Comisión Investigadora de 04.11.15).*

Luego agregó: *“Lo que puedo decir es lo que se detalla exactamente aquí, cuando se habla de aislaciones en la parte del remolcador y de los cielorrasos en las áreas de habitabilidad y la sala de máquinas, que estarán aislados térmica y acústicamente con paneles de lana mineral o material similar, adecuado para mantener en cada local del remolcador un nivel sonoro aceptable, de acuerdo con las reglamentaciones de la ILO –International Labour Organization, es decir, la OIT– que van a la Organización Marítima Internacional. No se trató solamente del tema de la insonorización, sino que hubo algunos faltantes y otro tipo de problemas. De todos modos, siempre vimos que había buena voluntad por parte de la Armada Nacional y de ANCAP para resolver todos los problemas. En cuanto al tema del ruido, lo cierto es que se complicó porque no era un problema fácil de resolver y requería algún estudio o materiales adicionales. No puedo dar detalles porque no estuve en el tema de la construcción; había un equipo técnico de alto nivel formado por dos profesionales del área de logística y también había ingenieros navales e ingenieros mecánicos. En fin, surgió este problema y había que resolverlo de la manera más adecuada. Podría ser una mezcla de temas de ingeniería y de construcción, además de necesidad de materiales adecuados.” (Sesión de la Comisión Investigadora de 04.11.15).*

Pero la Armada brindó a la Comisión Investigadora una visión muy diferente sobre la evaluación de la idoneidad del empujador y el proceso de entrega de esta a ANCAP.

El Cte de la Armada, Leonardo Alonso dijo: *“el buque Ky Chororó estaba disponible para su entrega en el mes de mayo de 2013 y, por diferentes razones de agenda, de las autoridades y por algunos detalles, se acordó que la inauguración, el bautismo fuera en el mes de junio. En la fecha precisa que no recuerdo bien –10 o 13 de junio– se desarrolló el evento que aquí se mencionó. Esa fue la situación: para la Armada Nacional el buque estaba en condiciones de operar. Posteriormente, en el mes de junio, se realizaron las denominadas «pruebas de mar»...*

Cabe destacar que el proceso de construcción de las barcasas y de este buque fue realizado por una clasificadora internacional de origen italiano llamada Rina. Esta clasificadora internacional avaló todo el proceso y en junio entregó la certificación del buque. Quiere decir que el buque, desde el punto de vista de la clasificadora, estaba en condiciones de navegar. Se hicieron las pruebas de mar y dio la certificación” (Sesión de la Comisión Investigadora de 08.12.15).

Pero en agosto de 2013 ANCAP señaló disconformidades con las condiciones de insonorización del empujador, así lo reconoce el Almirante Alonso: *“Como consecuencia de esa entrega, en el mes de agosto ANCAP presenta una serie de temas enfocados, casi centralmente, en la insonorización para que se atendiera el nivel de ruidos, que supuestamente estaban fuera de lo establecido en el contrato, de acuerdo a la norma ILO que la autoridad marítima no tiene refrendada...pese a que los valores estaban dentro de lo que entendíamos y de lo que había fijado la autoridad marítima –que es la autoridad competente, es decir a la que se tendría que haber acatado–, se atendió el pedido de insonorización en determinados lugares y, a costo del dique de la Armada, en determinados locales se amplió la panelería para disminuir el ruido. Se hizo este trabajo y se volvió a hacer mediciones con estas modificaciones. Por supuesto que dichos valores estaban por debajo de los que habían sido tomados inicialmente –porque el impacto auditivo se había disminuido–, pero ANCAP siguió sosteniendo que esos valores no estaban comprendidos dentro de lo que ellos entendían que debían estar para ajustarse a las normas ILO, que no eran de aplicación” (Sesión de la Comisión Investigadora de 08.12.15)*

Finalmente, y luego de nuevas intervenciones, en setiembre de 2014 se realizaron nuevas pruebas de insonorización con resultados satisfactorios: *“casi un año después, por distintas circunstancias, se hizo otra prueba de insonorización y por supuesto que en ese entonces los valores dieron muy por debajo. En ese momento, ANCAP aceptó que los valores estaban de acuerdo a lo que pretendía, pero debo mencionar que para la autoridad marítima no hay un solo buque navegando en el Uruguay que esté regido por la norma que debimos cumplir para ANCAP” (Sesión de la Comisión Investigadora de 08.12.15).*

Para la Armada Nacional el empujador estaba en las condiciones requeridas por el contrato en junio de 2013, de hecho desde el punto de vista de las condiciones de navegabilidad el empujador contó con las certificaciones correspondientes desde setiembre de 2013 (Certificado otorgado por la empresa italiana RINA que indica que la certificación se extiende desde setiembre de 2013 a setiembre de 2019 que fue proporcionado a la Comisión Investigadora).

Sin embargo si nos atenemos a lo que establecía el texto del contrato y a la exigencia del cumplimiento de la norma ILO sobre la insonorización, esta condición recién se cumple en setiembre de 2014.

O sea que a partir de setiembre de 2014 están todas las condiciones cumplidas y, sin embargo, ANCAP continuó rehusándose a utilizar el empujador construido por la Armada. Cuando finalmente a fines de 2015 ANCAP decide utilizar el empujador, surge un nuevo inconveniente vinculado con el encastre entre el empujador y las barcasas, pero la resolución de este inconveniente parece ser muy sencilla y rápida.

Resulta incomprensible la demora de más de un año por parte de ANCAP en utilizar el empujador que, de acuerdo con todas las versiones, estaba en condiciones de funcionamiento. Cabe señalar que ANCAP debería ser la primera interesada en contar con el empujador porque de esa forma eliminaba el costo de arrendamiento del empujador privado.

Pero, además, de acuerdo a la información disponible, el empujador Ky Chororó tenía asignada una tripulación integrada por funcionarios de ANCAP, a los que se pagaba sus correspondientes remuneraciones aunque esta embarcación no navegara, por lo que los costos del no funcionamiento del empujador eran sensiblemente más altos.

En efecto, desde el punto de vista material, la embarcación había quedado en manos de ANCAP desde fines de 2013 por lo que su mantenimiento y demás cuestiones habían pasado a ser costos de la empresa, así lo indica el Cte. Alonso: *“desde el momento en que el Ky Chororó salió del dique Mauá, fue llevado a la dársena fluvial y estaba entre los buques navales, los buques militares que tenemos en la base. No tenemos mucho espacio, por lo cual, entre otras cosas, más allá de la responsabilidad de tener que custodiar el buque, estaba el tema de que nosotros queríamos cerrar el negocio. Por lo tanto –no recuerdo la fecha–, el Ky Chororó fue llevado al muelle de Mántaras en el mismo año 2013. Por lo tanto, desde la salida del dique Mauá el buque ya tenía dotación, tripulación de ANCAP. De hecho, cuando el buque estaba dentro de la dársena fluvial en el área nuestra, había gente de ANCAP a bordo”* (Sesión de la Comisión Investigadora de 08.12.15).

Así lo confirmó el Director Juan Gómez: *“En realidad, el contrato establecía plazos para la construcción de las dos barcasas y el remolcador, pero eso no se pudo cumplir. Por lo tanto teníamos la tripulación –no sé si toda– casi presta para empezar la navegación en el año 2013, cosa que no ocurrió. Creo que finalmente ya se debe haber completado toda la tripulación, que lamentablemente todavía no ha podido salir a navegar, pero desde el momento en que Ancap se hizo cargo del buque en forma definitiva se les pagan los salarios completos a los trabajadores. Además, está la necesidad de tener guardias permanentes aunque el remolcador esté acoplado en cualquiera de los muelles...Creo que estamos hablando de dos tripulaciones de diez personas cada una...están haciendo guardias en el buque porque, por razones de seguridad, tiene que tener determinada tripulación”* (Sesión de la Comisión Investigadora de 18.12.15).

O sea que desde 2013 ANCAP paga los salarios de 20 funcionarios para estar a la orden en el Ky Chororó sin que este navegue.

A su vez, ANCAP realizó una licitación, antes de setiembre de 2014 para comprar los elementos necesarios para reparar el remolcador en China y Brasil, lo que insumió un tiempo innecesario puesto que, en la medida de que se trataba de un proyecto conjunto con la Armada se podría haber coordinado que la Armada Nacional los importara en las mismas condiciones que lo hizo durante todo el proceso, sin licitación.

La demora no fue gratis, puesto que, como se ha dicho, durante todo el tiempo se pagaron los correspondientes alquileres del empujador privado y los salarios del personal asignado al empujador.

8.6. Arrendamiento de empujador privado

Como se señala más arriba, ANCAP llevaba pagados hasta junio de 2015 más de U\$ 5 millones por concepto de arrendamientos de un empujador privado.

Esta situación se debió a la demora en la aceptación del empujador construido por la Armada, en tanto se contaba con la disponibilidad de las dos barcasas era necesario contar con un empujador para completar el proceso de transporte alternativo que representaba un significativo ahorro para ANCAP.

Dos grandes interrogantes quedan planteadas sobre este tema.

En primer lugar, la continuidad del uso de un empujador privado cuando el empujador Ky Chororó estuvo en condiciones de operar desde setiembre de 2014. En efecto, de las declaraciones recibidas en el seno de la Comisión surge que las reclamaciones de ANCAP

fueron satisfechas en setiembre de 2014, sin embargo todavía el empujador no ha sido utilizado.

Esta demora representó para ANCAP la necesidad de continuar pagando los alquileres del empujador privado por más de un año, lo que significa un desembolso de alrededor de U\$ 2,5 millones.

En segundo lugar, el proceso de licitación para el arrendamiento del empujador privado ha generado reclamaciones en vía civil por parte de la empresa que no fue seleccionada. De hecho, Nautimil fue la empresa seleccionada y Kios reclamó en sede civil por entender que había sido perjudicada (Expediente sobre reclamación de la empresa Kios a la Armada por daños y perjuicios enviado por ANCAP a la Comisión Investigadora).

Del estudio del expediente en el que se sustancian los reclamos de Kios a ANCAP surgen auténticas dudas sobre la ecuanimidad de los técnicos de ANCAP en el trato de las partes. Particularmente, llama la atención que se haya descalificado a Kios por un aspecto técnico referido al calado de sus embarcaciones que la empresa rechaza.

Se trata de una cuestión de hecho que, sin embargo, se ha convertido en el centro de la controversia. Las sucesivas instancias de convocatoria para la renovación del contrato de arrendamiento han sido siempre adjudicadas a Nautimil. La existencia de una transacción (luego incumplida) entre ANCAP y Kios ante los reclamos de esta última son un indicio de que existen ciertas circunstancias en la adjudicación del contrato a Nautimil que resultan, al menos, polémicas.

Estas actuaciones en sede civil están aún en curso y deberían ser tomadas en consideración a la hora de un examen desde la perspectiva de las eventuales ilicitudes que rodean a este tema.

Por otra parte, de acuerdo a las declaraciones del Cte. Alonso ante las preguntas formuladas por el Senador Delgado, el empujador contratado a la empresa Nautimil no cumple con los niveles de insonorización ni tampoco cuenta con la certificación de RINA que se exigieron por parte de ANCAP al empujador de la Armada: **“SEÑOR DELGADO.- Quizás no fui claro. Me refiero a si cumple con la norma IMO A 468. SEÑOR ALONSO.- Sin duda que no. De hecho, debo decir que fue un error de nuestra parte. Y digo “de nuestra parte” porque formo parte de la Armada y me hago cargo de lo que corresponde. Cuando se firmó este contrato de arrendamiento, en la cláusula, se fijó la norma ILO. A nivel de lo que es la Dirección Registral y de Marina Mercante y de los estándares de los buques que tienen nuestra bandera no hacemos control de insonorización. Quiere decir que establecemos determinado rango, tomando en cuenta las normas que están vigentes en el país, de acuerdo con lo que determina la Organización Internacional del Trabajo en cuanto a salud y contaminación auditiva. De todos modos, la comisión técnica y la Dirección Registral y de Marina Mercante no hacen este tipo de fiscalización y control en los buques. Por lo tanto, estoy seguro de que no cumple la especificación que se estableció en el contrato, sobre la que después se realizó una consulta a la comisión técnica para que opinara con respecto a su aplicación. SEÑOR DELGADO.- Si el almirante Alonso no tiene la información, le pido disculpas, pero me gustaría saber si el remolcador que contrató ANCAP posteriormente cumplía con la certificación de la norma RINA. El almirante ya contestó con respecto a la otra norma, pero ahora pregunto sobre la norma genérica que Uruguay refrendó, ya que con la otra no lo hizo. Concretamente, quisiera saber si el remolcador contratado por ANCAP desde 2013 cumple con esta norma. SEÑOR ALONSO.- No, no la cumple”** (Sesión de la Comisión Investigadora de 08.12.15).

El Ing. Lurner confirmó que ANCAP no había exigido al empujador privado las mismas condiciones que le exigió al empujador Ky Chororó, ni la certificación ni los niveles de

insonorización: *“Pedimos que el remolcador cumpla con determinadas condiciones técnicas básicas: potencia, tiempos entre los trayectos, calado y condiciones de incendio, entre otras. No sé cuáles son las condiciones acústicas de ese remolcador, las desconozco; son remolcadores existentes”* (Sesión de la Comisión Investigadora de 04.11.15)

A su vez, como es de imaginar, los ahorros que ANCAP logra por el uso del convoy integrado por el empujador y las dos barcazas con respecto al uso del transporte terrestre se vieron menguados sensiblemente durante estos años por el arrendamiento del empujador privado, así lo reconoció el ex Director, Germán Riet: *“Con respecto a los ahorros, tal como dijo el presidente, en este sistema de barcazas cuando no hay ahorro es porque hay que alquilar un remolcador o un empujador, en este caso. En este informe no cuento con los datos de ahorro y costo.”* (Sesión de la Comisión Investigadora de 01.09.15)

Sin embargo, cuando el Ing. Lurner fue consultado sobre el aumento de ahorro que significará la eliminación del arrendamiento de un empujador privado, sorprendentemente se respondió que la mejora estimada es del orden de: *“Nosotros pensamos que el costo de nuestro remolcador debe rondar los USD 2:000.000 al año, contra USD 2:200.000 o USD 2:500.000 del remolcador contratado”* (Sesión de la Comisión Investigadora de 04.11.15).

Parece bastante reducida la diferencia en los costos de ANCAP entre alquilar un empujador y usar el propio, serían entre U\$ 20 y U\$ 45 mil mensuales, lo que aumenta las dudas sobre la necesidad de contratar la construcción de un empujador propio con la Armada.

De cualquier forma, las autoridades de ANCAP han señalado que la diferencia de costos entre el uso del transporte terrestre y el transporte fluvial sigue siendo, en cualquier caso, favorable a la opción fluvial.

8.7. Conclusiones

Resulta indiscutible la conveniencia para ANCAP de sustituir el transporte terrestre por el transporte fluvial en varias de las líneas de distribución de combustible, en tal sentido es justificable la búsqueda de contar con un equipamiento que permita cumplir con esta alternativa.

Sin embargo, el contrato suscripto con la Armada, la operativa de construcción del convoy y el subsiguiente arrendamiento de un empujador privado muestran la existencia de diversas situaciones irregulares.

En primer lugar, la adjudicación directa en el contrato de arrendamiento de obra entre ANCAP y la Armada de los servicios de la empresa RN Consultores violando las disposiciones del TOCAF. Las reiteradas referencias a RN Consultores en el texto del contrato, así como la disputa entre los dos organismos por atribuir al otro la inclusión de esta empresa en la operativa aumentan la idea de que se ha producido una notoria irregularidad con apariencia de ilicitud.

Por otra parte, además de la adjudicación directa de contratos, ni la Armada ni ANCAP contrastaron el monto cobrado por RN Consultores con otras alternativas disponibles en plaza. De acuerdo a nuestras consultas, el precio resultó muy elevado.

En segundo lugar, también parece elevado el precio final que ANCAP pagó por la construcción de las dos barcazas, habida cuenta de que, más allá de las diferencias técnicas registradas, estas costaron más del doble de lo que la Armada cobró a UPM por la construcción de otras dos barcazas.

En tercer lugar, tanto la auditoría interna de ANCAP como el informe de la AIN sobre la contratación y ejecución del contrato referido fueron objeto de diversos señalamientos sobre irregularidades. Entre ellas la precariedad de la documentación de los pagos a RN Consultores y la ausencia de un seguimiento diligente por parte de las autoridades de ANCAP sobre la ejecución del contrato; además de numerosas irregularidades señaladas al SCRA de la Armada que requerían de investigaciones administrativas.

En cuarto lugar, la ausencia de habilitación legal a la Armada para realizar estas actividades de construcción naval, así como la constatación de visibles debilidades para cumplir en forma eficiente con estas tareas debido a sus carencias internas que fueron señaladas por el informe de la Auditoría Interna de la Nación.

En quinto lugar, la constatación de que más de U\$ 1 millón pagado por ANCAP a la Armada fue utilizado para gastos y compras referidas al montaje del astillero de la Armada, lo que no estaba dentro del objeto del contrato.

En sexto lugar, más allá de la polémica entre las partes sobre la idoneidad técnica del empujador y los problemas de insonorización, resulta evidente que a partir de setiembre de 2014 el empujador estaba en condiciones de ser utilizado. Sin embargo, ANCAP no ha hecho uso de él, al menos hasta la fecha de finalización de las actuaciones de la Comisión Investigadora, lo que es injustificado y produce perjuicios notorios para la empresa en la medida que obliga a mantener el contrato de arrendamiento de servicios de un empujador privado y a mantener subutilizada la tripulación asignada de funcionarios de ANCAP al empujador Ky Chororó. Esta demora ha implicado para ANCAP un perjuicio, sólo por concepto de arrendamientos, de alrededor de U\$ 2,5 millones, sin contar la mejora de ahorros por el uso del empujador propio.

En séptimo lugar, el procedimiento de adjudicación del contrato para el arrendamiento de un empujador privado a la empresa Nautimil y sus sucesivas renovaciones han merecido reclamos de la empresa que compitió por la adjudicación de ese contrato que merecen ser estudiados por cuanto de la lectura del expediente surge que la actuación de los funcionarios de ANCAP encargados de este tema parece haber estado sesgada notoriamente a favor de la empresa seleccionada.

El conjunto de los elementos señalados y su significación son contundentes para aconsejar el traslado de este tema, con todos sus antecedentes, a la consideración de la Justicia, en la medida que algunas de las irregularidades constatadas presentan apariencia de ilicitud.

9. Sobre los estudios geológicos: permisos, prospecciones y perforaciones

Un capítulo que fue objeto de investigación sobre la actuación de ANCAP en el período considerado refiere a los estudios geológicos que, como es posible apreciar, son insumos relevantes para el desarrollo del negocio del cemento, de la cal y de eventuales existencias de crudo en nuestro territorio.

En tal sentido, se divide este capítulo en dos partes: (a) las actuaciones referidas a los yacimientos de piedra calcárea y (b) los contratos de perforación en la búsqueda de existencias de petróleo.

9.1. Actuaciones referidas a los yacimientos de piedra calcárea

Como es sabido, de acuerdo con nuestro Código de Minería el subsuelo pertenece al Estado. Es a la Dirección Nacional de Minería y Geología a quien corresponde establecer las pautas que deben seguirse y, en ese marco, para un permiso se selecciona un área de interés, se solicita la misma abonando los recaudos pertinentes y una vez que otorga los permisos de prospección y la servidumbre de estudio, se llevan a cabo los trabajos de campo, con muestreos y análisis que definen la zona de interés.

En tanto para acceder a las áreas hay que pagar una determinada suma de dinero, los interesados procuran definir la superficie sobre la cual tienen interés en la forma más precisa posible. Luego, culminada la exploración y en caso de ubicarse un yacimiento, se solicita la concesión de explotación.

Conviene destacar que en cada etapa es necesario presentar ante DINAMIGE informes de exploración que avalen los pasos siguientes que pretenden darse, por lo tanto la “información geológica” constituye en este ámbito una herramienta de fundamental importancia y los estudios son costosos.

Justamente, en virtud de esta realidad, se celebró un convenio entre ANCAP y la Facultad de Ciencias que tuvo por objeto la cooperación entre ambas instituciones para el relevamiento geológico del territorio nacional en lo que tiene relación con los recursos calcáreos.

El acuerdo consistió en que la Facultad realizaba los trabajos con personal propio y hacía los aportes técnicos y ANCAP aportaba el dinero para el desarrollo de las tareas de campo. Se acordó que ANCAP mantendría reserva total y la información revestía carácter confidencial, por dos años. Cumplido el plazo, ANCAP podría permitir el uso de la información a efectos de la elaboración de publicaciones científicas.

Luego de entregados los informes, una de las participantes, integrante del equipo técnico de la Facultad de Ciencias, Lic. Leda Sánchez, formuló una denuncia afirmando haber tomado conocimiento de que la empresa Los Naranjos S.A. había presentado ante DINAMIGE (Asunto 661/98) un proyecto de Prospección de Rocas Calcáreas firmado por el Lic. Mario Torterolo que incluía material técnico contenido en el informe elaborado por ella en el marco del acuerdo entre ANCAP y la Facultad de Ciencias bajo la dirección del Dr. Gerardo Verolavsky.

Denunció también que el Dr. Veroslavsky en abierta contravención a las normas del Estatuto del Personal Docente de la Facultad era titular de dos empresas mineras (Explotaciones Mineras SRL Y Edowel S.A.) y que estas empresas tenían estrechos vínculos con el Lic. Torterolo.

A partir de estas denuncias se desarrollaron varias investigaciones administrativas, a nivel de la Facultad de Ciencias (que derivó en un juicio ante el Tribunal de lo Contenciosos Administrativo), a nivel de la Asociación de Geólogos del Uruguay y a nivel de ANCAP.

La Asociación de Geólogos del Uruguay resolvió que no era posible concluir que el Licenciado Torterolo había cometido plagio en perjuicio de la Licenciada Leda Sánchez. Pero afirmó que existió un manejo inapropiado de información en tanto el Lic. Torterolo no citaba como bibliografía los informes de la Lic. Sánchez. A su vez, la Facultad de Ciencias se expidió en el sentido de que efectivamente el Dr. Veroslavsky tuvo vinculación con empresas de explotación minera; pero que en la mayor parte del período en que tuvo tal vinculación, estaba suspendido en su “régimen de dedicación total” en la Facultad.

También se desarrolló una investigación administrativa en ANCAP en la que la Lic. Leda Sánchez ratificó su denuncia y, por su parte, el Lic. Mario Torterolo confirmó que había obtenido la información por medio de funcionarios de ANCAP que se la habían entregado como parte de un “pacto de caballeros”.

En el informe final de la investigación, la Asesoría Legal de ANCAP concluyó, en lo que hace a la posible vinculación de funcionarios de ANCAP con empresas mineras privadas en violación del art. 20 del Código de Minería de la época (Ley Nº 15.242), que: *“si bien el Ing. Pesce y el Lic. De Santa Ana, ambos funcionarios de ANCAP, fueron titulares de Explotaciones Mineras SRL entre 1987 y 1990, dada la naturaleza de los permisos mineros tramitados por dicha empresa, que nada tienen que ver con la actividad desarrollada por el ente al respecto, no hay colisión de intereses y, por lo tanto, no configurarían la contravención al artículo 20 del Código de Minería. Se recomienda que toda la información suministrada por el ente en intercambios con empresas mineras se haga identificando debidamente a ANCAP acompañada de firma y registro del funcionario autorizante, dejando constancia de la documentación entregada y/o recibida”*.

De las declaraciones vertidas ante la Comisión Investigadora y de los distintos procedimientos administrativos analizados, surge con claridad meridiana que fue admitido por el Lic. Mario Torterolo, en todos los ámbitos, que la información objeto de la denuncia de la Lic. Sánchez, integraba un informe de propiedad de ANCAP obtenido en el marco de un convenio con la Facultad de Ciencias y que dicha información le fue proporcionada por los propios funcionarios del organismo sin ninguna formalidad, sin que existiera solicitud escrita previa y su correspondiente autorización, en lo que el propio Lic. Torterolo calificó como “pacto de caballeros” o “intercambio de información”.

El Lic. Torterolo agregó que, como contrapartida de la información recibida –en la informalidad más absoluta, de forma ciertamente poco apropiada para un ente estatal- él mismo entregó a ANCAP información exploratoria de interés sobre otros permisos de la empresa en otras regiones del país.

Además, declaró que en una negociación con el Ing. Ucha (funcionario de ANCAP) relativa al posible interés del organismo por el yacimiento de calizas Campanero, se produjo un intercambio de información por el cual la empresa Los Naranjos (es decir, Mario Torterolo) le hizo entrega a ANCAP de información del yacimiento para que ANCAP evaluara el potencial geoquímico de la roca caliza para la fabricación de cementos. Dijo, también, que como contrapartida, ANCAP, a través del Ing. Ucha y el Lic. De Santa Ana, le entregó a la empresa Los Naranjos, copia de un informe sobre la prospección de calizas en el Departamento de Lavalleja y Treinta y Tres, el que fue utilizado por él para la presentación del informe final del yacimiento Campanero en DINAMIGE (Asunto 661/98).

Surge asimismo de la información relevada, que en diciembre de 1998, Los Naranjos S.A. ofreció la cesión de derechos mineros del yacimiento de Arroyo Campanero en Lavalleja a ANCAP. El ente hizo un estudio geológico del área y Los Naranjos S.A. obtuvo copia que le fue entregada por ANCAP, a través del Lic. De Santa Ana, a cambio de información sobre yacimientos calcáreos de interés para el organismo.

Al respecto el Lic. De Santa Ana, en el marco de la investigación administrativa tramitada en ANCAP, admitió que intercambió información con el Lic. Torterolo: *“Torterolo les daba la información geológica y geoquímica de dos pozos localizados en un área lindera a ANCAP (área del sur de Minas) muy importante para ANCAP y como contrapartida, le fue fotocopiado uno de los informes con las características geológicas evolutivas generales de las regiones donde se emplazan los estudios de áreas específicas de los estudios realizados por la Facultad de Ciencias. Es un trabajo de revisión y no es ni tiene absolutamente ningún dato inédito, ni ningún dato o información resultante de los análisis químicos o de la geología de las áreas de interés prospectivo”*

Es relevante destacar que el Lic. De Santa Ana también declaró en la investigación a la que referimos que *“Torterolo tiene una empresa de perforación que perforó para ANCAP en varias oportunidades y participó como propietario minero en el ofrecimiento de áreas calcáreas de su propiedad, como el caso del área de Campanero”*.

Conviene, en este punto, referir a lo señalado por el periodista Carlos Pélaez que, en su comparecencia ante la Comisión Investigadora, expresó: *“El proyecto cuyo informe es autoría de la denunciante (Lic. Sánchez) en buen romance sirve a los efectos de la detección de calizas, este elemento mineral es fundamental para la elaboración del Portland, su extracción la realizan privados, y la compra de la caliza la realiza ANCAP.”* (Sesión de la Comisión Investigadora de 13.10.15).

Otro punto que ha llamado la atención, es el hecho de que en el marco de la investigación administrativa desarrollada en ANCAP, el Lic. De Santa Ana declaró, con respecto a si conocía las actividades del Dr. Veroslavsky, que *“no conoce actividades del mismo más allá de las actividades académicas de la Facultad”*.

Sin embargo, los propios documentos analizados –y las declaraciones vertidas- dan cuenta de que ello no es cierto, ya que el propio Dr. Veroslavsky declaró en distintas instancias administrativas, que integró sociedades comerciales como testaferro del Lic. De Santa Ana dado que él *“no podía actuar por ser funcionario de ANCAP.”*

Es cierto que, luego de insistirse sobre el punto, el Lic. De Santa Ana termina admitiendo que el Dr. Veroslavsky *“Integró la sociedad y que lo hizo porque él y Pesce no podían ser titulares de permisos mineros siendo funcionarios públicos... la actividad de Explotaciones Mineras era fundamentalmente el mantenimiento de uno, dos o tres permisos remanentes de granito negro”*.

Esto fue confirmado por el Dr. Veroslavsky quien admitió haber sido accionista casi exclusivo y Director de las empresas mineras (Explotaciones Mineras SRL y Edowel S.A.), como testaferro del Lic. De Santa Ana, además de ser su sobrino, quien no podía oficialmente ser titular por ser funcionario de ANCAP conforme lo dispuesto por el Código de Minería.

Quiere decir que, más allá de que luego obren en el expediente informes jurídicos en el sentido de que el Lic. De Santa Ana no tenía impedimento para actuar en la actividad (informe de la Dr. Genta de DINAMIGE e informe de Asesoría Jurídica de ANCAP), no cabe duda de que el Lic. De Santa Ana consideraba que su actuación estaba comprendida dentro de la prohibición, en la medida que reconoció haber utilizado un testaferro con respecto a las mencionadas empresas.

Lo referido permite afirmar que el manejo de estos temas no ha sido diligente.

El hecho de utilizar “testaferros” da la pauta de que quienes así proceden temen incurrir en algún tipo de delito o irregularidad. Si no es así, ¿por qué motivo actuaron de esa forma si supuestamente no había incompatibilidad?

A su vez, los hechos analizados muestran un manejo, por lo menos, inapropiado entre los funcionarios de ANCAP involucrados y el empresario privado, Lic. Mario Torterolo.

La ausencia de toda formalidad en el trasiego de información técnica de propiedad del ente y el intercambio acordado con Torterolo, resulta claramente irregular y contrario a las prácticas de buena administración.

Cabe formular la pregunta que planteó el periodista Carlos Pélaez en su comparecencia ante la Comisión Investigadora: *“¿Cómo un empresario (se refiere al Lic. Torterolo) que va a obtener beneficios económicos de ANCAP ya que le venderá el producto de su explotación minera, para obtener el permiso de dicha explotación utiliza el proyecto realizado exclusivamente para ANCAP en el marco del convenio ya referido? ¿Y cómo obtiene dicho trabajo científico?”* (Sesión de la Comisión Investigadora de 13.10.15).

Las declaraciones del Lic. De Santa Ana ante la Comisión Investigadora confirman la afirmación del Sr. Pélaez, e involucra al Presidente de ANCAP de la época: *“Con respecto a las empresas, cuando se dice que se hizo el intercambio con esa empresa, es real y se hizo con la aprobación y la directriz –los documentos correspondientes están en el expediente– del presidente y del secretario general de Ancap. Ellos fueron los que acordaron el intercambio de información, que consistía en darle los datos químicos de los estudios realizados en los predios del área que fueron desechados porque no servían para los fines que tenía Portland –por lo menos eso recomendamos– y ellos tenían hecho un pozo en un área lindera a la que nosotros teníamos en Treinta y Tres, donde recién empezábamos a trabajar. Se dio la situación de que pudimos ver el pozo. No sabíamos dónde estaba ubicado ni qué dirección tenía; lo único que pudimos ver fue cómo se comportaba la roca y eso para nosotros era importante porque era un área que recién empezábamos a estudiar.”* (Sesión de la Comisión Investigadora de 27.11.15).

9.2. Contratos de perforación en la búsqueda de existencias de petróleo.

En cuanto a las licitaciones por perforaciones en la búsqueda de existencias de petróleo, el Lic. De Santa Ana declaró ante la Comisión que: *“Hay dos empresas que tienen máquinas aptas para perforar y, de hecho, las dos trabajan en los proyectos petroleros. La empresa (Ermal SA) se presentó a la licitación y esa máquina la tenía desde hace muchos años. De hecho, ya había trabajado para Aratirí y Ancap en los proyectos de caliza. En primer lugar, aclaro que los procesos de licitación en perforación son impecables y se usa el mismo pliego desde hace veinte años, que no hice yo, por lo pronto. Esa licitación supone que es abierta a todo el mundo, se invita específicamente a todas las empresas, inclusive internacionales, y las ofertas son absolutamente claras. Y en todos los casos, según recuerdo, independientemente de que hubo diferencias muy grandes de equipamiento y de capacidad operacional, siempre se ganó por precio y nunca se dejó de licitar ni medio metro de perforación en todos los trabajos en los cuales pude intervenir como asistente, geólogo o responsable de pozo.”* (Sesión de la Comisión Investigadora de 27.11.15)

Corresponde apuntar que al final de su declaración ante la Comisión, el Lic. De Santa Ana, dijo que Ermal es la principal empresa adjudicataria de las perforaciones en el Uruguay, que en 2011 y 2012 se hizo una licitación para petróleo y otra para carbón y que ambas las ganó Ermal. Consultado sobre los pagos hechos, señaló: *“En total fueron USD 650.000 en tres años. Fueron USD 210.000 por año de perforación desde el 2013 al 2015”* (Sesión de la Comisión Investigadora de 27.11.15).

9.3. Conclusión

A modo de síntesis, se debe indicar que la existencia de vínculos cruzados en esta área de actividad de ANCAP genera notorios riesgos de incurrir en irregularidades.

Es claro que las actuaciones referidas al intercambio de información entre ANCAP y el empresario Lic. Mario Torterolo, carecieron de las imprescindibles garantías de formalidad y documentación, en la medida que fueron hechas de palabra y sin registro de las actuaciones pertinentes, lo que sin duda es irregular. Más aún si el Presidente y el Secretario General de ANCAP (tal como declaró el Lic. De Santa Ana) conocieron y autorizaron estas actuaciones.

En segundo lugar, resulta poco transparente que ANCAP entregue información valiosa a uno de sus proveedores, es el caso del Ing. Torterolo, con el que luego deberá contratar el suministro de minerales.

En tercer lugar, el uso del mecanismo del testaferro por parte del Lic. De Santa Ana, más allá de los dictámenes de los servicios jurídicos de ANCAP y el MIEM, muestra la existencia de zonas opacas sobre el manejo de los intereses público y privados.

En efecto, el artículo 20 del Código de Minería (Ley Nº 15.242) es claro en la prohibición establecida y no distingue, como sí lo hace el informe de los Servicios Jurídicos de ANCAP, sobre el objeto de la referida prohibición: *“Artículo 20.- Los funcionarios públicos pertenecientes a organismos o servicios que tengan participación en la actividad minera no podrán ser titulares de derechos ni ejercer actividad referida a dicha materia. Esta prohibición se mantiene por un término de dos años contados a partir de la fecha del cese del funcionario, resultando extensiva y por igual término, al cónyuge, hijos y menores bajo patria potestad o tutela, de dichos funcionarios. Esta prohibición no comprende los yacimientos de la Clase IV ni los intereses en concesiones mineras adquiridos antes de su nombramiento como tales para los funcionarios, ni los que durante su ejercicio adquieran dichos funcionarios o su cónyuge o sus hijos, a título de sucesión por causa de muerte. Tampoco se extiende a los adquiridos por los cónyuges de dichos funcionarios antes de su matrimonio”.*

Sobre los contratos de perforación otorgados por ANCAP no es posible señalar, a nuestro juicio, ninguna irregularidad.

10. Sobre las compras de crudo

La compra de crudo es la compra unitaria más relevante del país y, por lo tanto, obviamente, también es, por lejos, la principal compra de ANCAP. Analizar la idoneidad de estos procedimientos es un componente ineludible en el contenido de este informe.

10.1. El control institucional sobre la compra de crudo

Una primera conclusión que corresponde señalar es que el proceso de compra de crudo muestra una gran fragilidad institucional desde el punto de vista de su control.

La compra de crudo está incluida entre las excepciones establecidas en el TOCAF que permiten la compra directa de este producto (artículo 33 del TOCAF).

Esta excepción es adecuada porque se trata de un mercado extremadamente fluido y volátil que es incompatible con los procedimientos comunes exigidos por el TOCAF. La celeridad con que se mueven los precios internacionales del crudo y la necesidad de cerrar las compras en tiempo y forma, aprovechando momentos y oportunidades de las ofertas que son cambiantes

a ritmo muy veloz, determina que se deba adoptar un criterio excepcional, dando a ANCAP un manejo fluido en la toma de decisiones.

Sin embargo, la contrapartida de estas facilidades necesarias para los contratos de compra de crudo, debería ser la existencia de fuertes mecanismos de control y diseño institucional que permitan asegurar que estas operaciones cumplen con todas las garantías de transparencia.

Pues bien, las conclusiones a las que se arriba en este informe indican que existen vulnerabilidades importantes en el proceso de compra del crudo.

Las causas de esta conclusión son dos: (a) las compras de crudo están fuera del control de la Agencia de Compras Públicas y Contrataciones Estatales (ACCE) y (b) el proceso de compra de crudo está centralizado internamente en ANCAP en una Gerencia que sustituyó un proceso anterior más abierto y colectivo.

Ante la pregunta sobre la ausencia de información en la ACCE sobre las compras de crudo, la Gerenta de Comercio Exterior de ANCAP, Ing. Nunzia Spagna, respondió: *“No se registra porque cuando se estaba implementando el tema de la registración para el área que se maneja por licitación pública, se tenía que generar una interfase del sistema SAP. Se creó una Comisión que analizó el tema y se llegó a la conclusión –que estamos evaluando si es correcta o no – de que la adquisición de crudo y derivados está exenta de esa obligatoriedad porque es un pedido abierto y no una licitación pública... Por tanto, dada esta inquietud, la semana que viene vamos a tener una reunión con integrantes de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto y del Tribunal de Cuentas, para tratar de llegar a una única posición porque, insisto, hay posiciones encontradas”* (Sesión de la Comisión Investigadora de 28.10.15).

Lo cierto es que la explicación brindada sobre esta omisión, que afecta a la principal compra de nuestro país, no fue clara. Se debería corregir rápidamente esta ausencia y comenzar a registrar las compras de crudo en la ACCE, como corresponde a todas las compras y contrataciones del Estado porque contrariamente a lo que declaró a la Comisión la Ing. Nunzia Spagna, el alcance del registro de las compras en ACCE incluye las compras directas. No existen dudas jurídicas sobre la pertinencia de registrar las compras de crudo, es más, dado que es la compra más importante que hace el país, su registro y publicidad resulta de primer orden.

De modo que la decisión de no haber enviado la información a ACCE implica un incumplimiento de lo que mandata la normativa vigente y constituye una debilidad institucional importante con respecto al control público sobre estos procesos.

La segunda debilidad surge de la información sobre el cambio en los procedimientos de decisión sobre la compra del crudo que se realizaron en ANCAP en los últimos años.

En efecto, a partir de 2008 ANCAP sustituyó un Comité integrado por funcionarios de diferentes Gerencias que se encargaban de tomar las decisiones sobre compras de crudo, por una conducción concentrada en la Gerencia de Negocios Energéticos y, más concretamente, en la Gerencia de Comercio Exterior. Este cambio, desde nuestro punto de vista, ha significado un importante debilitamiento de los procedimientos de control interno sobre los procesos de compra del crudo.

El ex Gerente General, Cr. Benito Piñeiro, describió el proceso de decisión sobre las compras de crudo anterior a los cambios de 2008: *“Había una planificación anual que también se enviaba al Tribunal de Cuentas. Sabemos que ANCAP está exonerada y, más allá de todas las garantías que se puedan tomar para la mayor transparencia del proceso, no se hace con todos los requerimientos de licitación, pero anualmente se informa al tribunal sobre la programación de compras de crudo, productos y contratación de fletes. Esa planificación se ajusta en función de la demanda, la producción, etcétera. El área de planificación y control que, en cuanto a refinería, determinaba los momentos en los que era necesario –en función del mercado, de la disponibilidad de productos y del stock– hacer un llamado para compras, en este caso, de*

crudo. Las condiciones se proponían a la gerencia general. Luego, con la firma de esta y del subgerente general –en ese momento, el ingeniero Iribarnegaray– o la mía, en su defecto, salía el llamado; se establecía un día y una hora de recepción de ofertas, que por lo general era 48 horas después...Las ofertas se recibían de acuerdo con los mecanismos existentes en ese momento que nos ofrecían mayores garantías de transparencia, cristalinidad e igualdad para todos los oferentes. Se recibían por fax, en un aparato destinado exclusivamente a estos efectos, de cuya boca de salida caía el documento directamente a un cajón, que estaba cerrado con tres llaves. Una de ellas estaba en gerencia general –en secretaría general de gerencia–, otra, en la parte de industrialización y, otra, en el área de compras. El acceso a la cantidad de ofertas recibidas, su contenido etcétera, se abría inmediatamente después de la hora fijada para el límite de la recepción, con la presencia de las personas que tenían cada una de las tres llaves, porque de otra manera no se podía abrir el cajón. La secretaría general hacía un acta, de la que se sacaban copias –el papel no se deterioraba porque quedaba copia inmediata, se documentaba y se firmaba por la gente interviniente– y la comisión adjudicadora de compras y productos comenzaba a trabajar inmediatamente. Esta era una comisión interdisciplinaria compuesta por representantes de varias áreas de ANCAP, que tenían que ver con el tema y trabajaban según los lineamientos del TocaF respecto a este tipo de comisiones. Concretamente, estaba integrada con la gente del área de planificación, económico-financiera, asesoría legal... Lo cierto es que se trataba de establecer el máximo de garantías en lo que refiere a la compra principal que hacemos mensualmente o cada veinte días. En más de una oportunidad, el abogado tenía que evaluar aspectos formales de las ofertas y también en algún caso fue necesario hacer aclaraciones y analizar su pertinencia. En este negocio se hace todo telefónicamente, por lo que era importante que participaran del proceso de adjudicación representantes de varias áreas, incluso, en algo que obviamente es significativo, como el modelo de programación lineal. Los distintos datos de las ofertas recibidas son cargados en el modelo de programación lineal por humanos, es decir que lo hacían los integrantes de la comisión o alguien que dependiera de la comisión...La comisión llegaba a una conclusión de todo el análisis realizado y en base a la información del RPMS –que es el sistema de programación lineal–, con las distintas corridas y ajustes, se llegaba a una recomendación. La comisión estaba en permanente contacto con el subgerente general, luego se analizaba a nivel de la gerencia general y al otro día el directorio tomaba resolución sobre el tema” (Sesión de la Comisión Investigadora de 17.11.15).

Pues bien, este proceso plural del que participaban las Gerencias de Negocios Energéticos, Servicios Compartidos, Asesoría Legal, Gerencia Económico Financiera y Gerencia General, que tenía la finalidad de garantizar la transparencia en el proceso de la compra más importante del país y que muchas veces se realiza por adjudicación directa, fue sustituido por otro que, a nuestro juicio, es sustancialmente más débil en cuanto a los controles internos.

Justamente, el Gerente de Negocios Energéticos, Ing. José Pastorino, área que asumió a partir de 2008 todo el proceso de decisión de las compras de crudo, describe el nuevo procedimiento: *“La Gerencia de Planificación y Control es la que determina la necesidad de comprar crudo y hace una planificación de la producción. Esta área es la que determina que, por ejemplo, se necesita crudo para una cierta ventana, arribando a José Ignacio en tales fechas. Gracias a esa planificación, se hace llegar el pedido a la Gerencia de Comercio Exterior, responsable de la compra de crudo, el que comunica en primer lugar al directorio que va a realizar el pedido de precios...Se comunica a la Secretaría General –por aquí tengo un ejemplo de los procedimientos– y se sale a cotizar. Una vez recibidas las ofertas –eso ha cambiado un poco porque antes las ofertas se recibían por télex y hoy se acepta la comunicación por mail–, se envían al área comercial. Luego, la Gerencia de Comercio Exterior hace una primera evaluación comercial sobre si se cumplen las condiciones del pliego. Se analizan las condiciones comerciales, la ventana y la manera en que se forma el precio... Se ponen ciertas condiciones para la compra, se reciben las ofertas y la Gerencia de Planificación y Control hace una*

evaluación técnica. Tenemos un software que se llama RPMS, de la empresa Honeywell – originalmente Bonner & Moore–, que tiene representada la refinería. Uno carga los distintos crudos con el precio con que le fueron ofertados, toma en cuenta la configuración de la refinería que tiene, el crudo acompañante y remanente que hay –normalmente lo que viene está mezclado con lo que hay–, las demandas del mercado que son dadas por el área comercial y sobre eso se hace una evaluación de optimización para cada una de las ofertas. De ese estudio técnico sale una recomendación por la que se concluye que la mejor oferta es una determinada. Eso pasa al área de comercio exterior, sobre el informe de planificación y control se recomienda una adjudicación, se comunica al directorio y a la secretaría general; si no hay objeciones lo aprueba comercio exterior, quien habla y pasa para la aprobación del directorio. A partir de allí, puede ser aprobado por la presidencia en primer término y luego ratificado por el directorio o hacerlo directamente este último” (Sesión de la Comisión Investigadora de 06.10.15).

La descripción coincide con la desarrollada por la Gerente de Comercio Exterior, Ing. Nunzia Spagna, en oportunidad de su comparecencia ante la Comisión Investigadora y ratifica que, efectivamente, a partir de la reestructura, la participación de funcionarios de ANCAP en el proceso de decisión se concentró en la Gerencia de Negocios Energéticos en conjunto con la Secretaría General y que la carga de la toma de decisiones se focaliza en la Gerencia de Comercio Exterior que depende de la Gerencia de Negocios Energéticos: *“Las ofertas, señor Senador, las está viendo todo el equipo de Secretaría General, todo el equipo de Comercio Exterior y el equipo de la Unidad de Negocios Energéticos. Se ve en línea porque desde hace dos años se implementó un sistema de expedientes, que se llama Sistema Electrónico de Expedientes Alejandría. Se trata de una red interna de Ancap donde la gente que tiene vínculo directo con la compra ve el expediente en línea sin ninguna autorización extra; si alguna otra persona quiere acceder a él, se le da una autorización y puede ver las ofertas mientras se están analizando. Entonces, llegan esas ofertas; el equipo de Comercio Exterior comienza a hacer la selección previa de los proveedores que cumplen con las bases, de aquellos que no las cumplen, de qué tipo de oferta está cumpliendo, los laycans exigidos, y se descalifica a las que no cumplen. Se hace la primera selección y se le pasan los precios estimados para ese tipo de calidad a un grupo del sistema de refinación, que es el que maneja el software –que es el modelo matemático complejo de simulación de la refinería–, corren todas esas ofertas y es ese modelo el que dice que el crudo tal es el que da la mayor función objetivo para la refinería. Una vez hecha esa comunicación, es avalada y supervisada por el gerente de todos los que estamos operando en refinería, que es el gerente de la Unidad de Negocios Energéticos, y se le comunica al Directorio”.* (Sesión de la Comisión Investigadora de 28.10.15).

Particularmente, hay dos aspectos señalados por el Cr. Piñeiro que merecen atención. En primer lugar, el señalamiento de que en el TOCAF está establecido qué áreas deben participar en los procesos de compra, por lo que la concentración en una sola gerencia no parece alineado con lo establecido por el TOCAF; en segundo lugar, la confirmación de que los datos que se aportan al programa informático que se corre para determinar qué ofertas son las más favorables son definidos por personas y, por eso era muy importante que estas fueran varias y pertenecieran a diferentes áreas de la empresa. Sobre esto último, el Cr. Piñeiro señaló: *“Cuanto más ojos estemos mirando los datos que se están cargando, es mejor, porque habrá menos errores. En este caso, además, ello es necesario a los efectos de tener en cuenta el tema de la planificación general de la empresa, de la situación económico-financiera y de la necesidad de fondos para pagar en función de las condiciones de pago que se establecieran en cada una de las ofertas”.* (Sesión de la Comisión Investigadora de 17.11.15).

Las respuestas dadas por la Ing. Spagna ante la consulta sobre quiénes participan en la toma de decisiones confirman que, desde 2008, esta participación está concentrada en las Gerencias

que dependen de la Gerencia de Negocios Energéticos y la Secretaría General de ANCAP; o sea que la participación de otras reparticiones se eliminó.

A su vez, con respecto a la decisión crucial de selección de las ofertas, la Ing. Spagna ratificó que esa decisión la toma su gerencia y que son conocidas por sus superiores jerárquicos, Gerente de Negocios Energéticos y Secretaría General y el Área de Planificación y Control que también depende de la Gerencia de Negocios Energéticos. (Sesión de la Comisión Investigadora de 28.10.15).

Las auditorías internas realizadas sobre el actual procedimiento de recepción de ofertas para las compras de crudo confirman que existen debilidades muy graves en este proceso. Esto surge de las conclusiones de las auditorías N° 48 de 2014 y N° 78 de 2015 (Expedientes enviados por ANCAP a la Comisión Investigadora).

En efecto, como resultado de la Auditoría N° 48 de 2014 se registraban severas debilidades que, a nuestro juicio, afectan la transparencia y seguridad del proceso de compra de crudo.

En primer lugar, el Informe de Auditoría demuestra que la referida Comisión que debía encargarse de las compras de crudo no habría sido formalmente sustituida por otro procedimiento aprobado. De hecho, el informe de Auditoría hace referencia a la integración de la Comisión y señala que los informes correspondientes a dicha Comisión no cuentan con la firma de todos sus integrantes. O sea que las autoridades de ANCAP no corrigieron formalmente la integración de la Comisión, sino que en los hechos, a partir de 2008, han sustituido los procedimientos concentrando la toma de decisiones en una sola Gerencia.

Es por eso que en las Conclusiones del Informe de Auditoría se señala que los informes de actuación sobre compras de crudo, sólo están firmados por las Gerencias de Asuntos Energéticos y de Comercio Exterior: *“De las catorce compras incluidas en la muestra, en ocho intervino la Comisión. De éstas, cinco fueron compras a PDVSA en virtud del Acuerdo de Cooperación Energética de Caracas. En todos los casos el informe fue suscrito únicamente por Negocios Energéticos y Comercio Exterior... De intervenir, el informe debería ser suscrito por todos los miembros participantes”*.

Esto es una notoria irregularidad, en la medida que, además, la integración plural de la Comisión es un requisito establecido en las normas del TOCAF.

En segundo lugar, la auditoría interna realizada constató que las invitaciones para la presentación de ofertas se formulan “en un documento Word, sería conveniente que sea enviada en formato PDF para brindar más seguridad”, así como que “se reciben y consideran ofertas que son enviadas vía correo electrónico a las cuentas personales de funcionarios de la Gerencia Comercio Exterior y Secretaría General”.

Ciertamente, se trata de dos debilidades muy graves que afectan la seguridad del proceso de decisión. Como se sabe, un documento en Word puede ser fácilmente modificable, mientras que un documento en formato PDF brinda más seguridad.

A su vez, la aceptación de diferentes vías para recibir las ofertas, incluyendo el correo electrónico personal de dos funcionarios, constituye una grave afectación de la seguridad en el proceso. Es decir que se establece el mecanismo del fax para la recepción de ofertas pero se aceptan ofertas enviadas a los correos electrónicos personales de la Gerencia de Comercio Exterior y de la Secretaría General. Sorprendentemente grave.

¿Cómo es posible que sea necesario el informe de una auditoría interna para señalar que es más seguro enviar las invitaciones en PDF que en Word?

¿Quién garantiza que no ocurren intercambios de correos entre los ofertantes y los jefes antes del vencimiento del plazo? ¿Quién controla que no haya intervenciones indebidas entre

los ofertantes y quienes deben luego decidir entre las diferentes ofertas? Esto es muy diferente al sistema anterior que establecía, según se señala más arriba, que todas las ofertas llegaban a un fax y caían en un cajón cerrado con tres llaves que eran requeridas conjuntamente para la apertura del cajón.

El informe de auditoría consideró como debilidades del proceso de compra del crudo a: *“no hay certeza de que no se tiene acceso a las ofertas antes del horario, así como tampoco existe la posibilidad de un control posterior, se reciben y aceptan ofertas enviadas por correo electrónico y las empresas manifiestan inconvenientes para hacer llegar las propuestas por fax”*

A su vez, el informe de auditoría proponía que la recepción de ofertas se centralizara en una única casilla de correo electrónica que tuviera las siguientes características: (a) que no se abra la cuenta antes del horario establecido en el llamado, (b) que tengan acceso a la cuenta sólo las personas autorizadas y (c) que los movimientos de esa casilla de correo puedan ser auditados.

Estas observaciones son muy graves e indican una gran vulnerabilidad en la que no están establecidas las garantías correspondientes. Sin embargo, la gravedad de la situación es aún mayor.

En efecto, en 2015 la Gerencia de Auditoría realizó una nueva gestión sobre los procedimientos de compra de crudo (Auditoría N° 78 de 2015) y, sorprendentemente, constató que no se habían adoptado las correcciones sobre las graves debilidades señaladas.

El Informe elaborado por la Gerencia de Auditoría constata que la Comisión encargada de *“analizar las propuestas y proponer la adjudicación de las adquisiciones de crudo y productos refinados que convoca el organismo”* no interviene, pero está vigente, lo que constituye otra notoria irregularidad.

En segundo lugar, la Gerencia de Comercio Exterior continúa enviando las invitaciones a formular ofertas en formato Word, con la consiguiente debilidad que implica.

En tercer lugar, se creó una casilla de correo nueva, pero se solicita que las ofertas se envíen con copia a la casilla de la Gerencia de Comercio Exterior, con lo que se vulnera la eventualidad de que nadie tenga acceso a las ofertas antes del vencimiento del plazo. Además, tampoco se estableció ningún tipo de límite de acceso a la casilla creada, por lo que la misma puede ser objeto de manejo por terceros sin los controles recomendados y tampoco le consta que se haya consultado a Servicios Jurídicos, desde el punto de vista que le compete, sobre el uso del correo electrónico para la recepción de propuestas. Por lo tanto, el Informe de Auditoría concluye que *“en los términos en que está funcionando, no es posible auditar los movimientos de la casilla puesto que todos los usuarios autorizados para el uso de la casilla tienen la posibilidad de modificar o eliminar su contenido”*.

Finalmente se señala que *“el trámite de compra de crudo no pasa a consideración de Servicios Jurídicos”*.

O sea que las Gerencias de Negocios Energéticos y de Comercio Exterior hicieron caso omiso de las observaciones y recomendaciones indicadas en el primer informe de auditoría y persisten en realizar prácticas irregulares que ponen en grave riesgo la idoneidad del proceso de decisión sobre las compras de crudo.

La enumeración de las debilidades señaladas y la entidad de las mismas nos eximen de más comentarios. Parece evidente que esta situación, que afecta la transparencia y seguridad de los procedimientos para la adjudicación de las compras más importantes del país, debe ser señalada como una grave irregularidad que pone en riesgo la seguridad y garantía sobre las condiciones y la forma en que ANCAP está comprando el crudo.

10.2. Inconsistencia de la información sobre compra de crudo

La información sobre las importaciones de crudo de ANCAP no es consistente entre las tres fuentes públicas manejadas: Dirección Nacional de Aduanas; Banco Central del Uruguay y ANCAP. Este es un problema grave cuyo origen no está claro y debería corregirse, puesto que ilustra un problema de transparencia sobre la información.

Importaciones de petróleo para el trienio 2012-2014

(Millones de USD y millones de barriles)

	BCU ^{a)}	ANCAP	Aduana
Valor	1541	1588	1379
Volumen	14,6	14,4	12,3
Precios USD/barril	105,5	110,2	112,5

^{a)} El volumen se tuvo en kilos para pasarlo a barriles se supuso una densidad de 135 kilos por barril. Con una densidad mayor de 137 el volumen coincide exactamente en barriles y el precio promedio es de 107 USD/barril.

Fuente: BCU, ANCAP y Aduana.

Como se puede apreciar, las cifras, que fueron tomadas de las bases de datos del BCU y de la Dirección Nacional de Aduanas así como de la información que ANCAP suministró a la Comisión Investigadora, presentan diferencias que no deberían existir.

Justamente, una de las razones para señalar que estamos ante una inconsistencia de información grave es que esta discordancia no haya sido advertida por las diferentes instituciones estatales y no se corrija para entender qué es lo que está pasando.

Una parte de la explicación podría deberse al hecho de que ANCAP no había realizado los procedimientos aduaneros en tiempo y forma sobre algunas de sus compras. Esta notoria irregularidad fue puesta de manifiesto ante la denuncia formulada por el Senador Alvaro Delgado en el seno de la Comisión Investigadora. Más adelante se analiza este tema y se establecen las correspondientes conclusiones.

Justamente, este hecho constituye una evidencia adicional de que, a partir del conocimiento público de estas diferencias, se comenzaron a procesar diferentes acciones de ANCAP para regularizar importaciones que no pasaron por la Aduana en su debido momento.

El problema no es, en este caso, la ausencia de un marco normativo; se trata de un tema de opacidad. Si el Estado no posee una información consistente y coincidente sobre los montos correspondientes a las compras de crudo, se abre un campo de incertidumbre y riesgo que habilita un manejo discrecional del tema.

La condición necesaria (aunque no suficiente) de la mala gestión, los desvíos y, finalmente, la corrupción es la opacidad. Esta lógica de ausencia de información consistente o contradictoria favorece la opacidad y crea las condiciones para un accionar irregular.

10.3. Análisis de las importaciones de petróleo

Se presenta a continuación un análisis de las importaciones de petróleo realizadas por ANCAP en el período 2005-2014. A esos efectos, se toma como referencia la información suministrada por el propio organismo a la Comisión Investigadora y se comparan estos datos con las

estadísticas internacionales de los precios del crudo de acuerdo a los productos de referencia mundial.

El valor de las importaciones de petróleo crudo (en millones de dólares) está por fecha de carga que es la serie que se dispone de forma larga para todo el período 2005-2014. Son importaciones que tienen el valor del flete y el seguro es decir que se trata de importaciones a precios CFR (cost and freight)¹.

La cantidad de petróleo importado está expresada en millones de barriles. Los datos se dispusieron desagregados operación por operación. Se agregaron de forma mensual para el período 2005-2014. Luego se calculó el precio CFR (USD/barril) de importación de crudo.

Se buscó una referencia internacional y se tomó el precio internacional de petróleo crudo WTI y Brent². Con estos precios se valoraron las cantidades importadas y se tuvo un valor de las importaciones a precios WTI y Brent. Se hizo la diferencia entre el valor importado real y el valor estimado a precios WTI y Brent. Se expresaron luego las diferencias en relación al valor WTI.

Cuadro A 1

Promedio anuales de compras de petróleo crudo valor, volumen y precios por períodos y subperíodos 2005-2014 (millones de USD, millones de barriles, USD/barril, ratio y %)

a) WTI

Año	(1) Valor : USD	(2) Volumen : barriles	(3)=(2)/(1) Precio CFR USD/barril	(4) Precio WTI USD/barril	(5)=(2)*(4) Valor WTI	(6)= (5)-(1) Diferencia	(7)=(3)/(4) Ratio	(8)=(6)/(5) Diferencia (%)
2005-2014	1158,2	13,1	88,1	82,2	1081,0	77,2	1,07	7,1
2005-2009	958,9	13,3	71,9	72,5	965,9	-7,0	0,99	-0,7
2010-2014	1357,5	13,0	104,8	92,3	1196,1	161,4	1,13	13,5
2012-2014	1588,3	14,4	110,2	95,2	1372,4	215,9	1,16	15,7

b) Brent

Año	(1) Valor : USD	(2) Volumen : barriles	(3)=(2)/(1) Precio CFR USD/barril	(4) Precio Brent USD/barril	(5)=(2)*(4) Valor Brent	(6)= (5)-(1) Diferencia	(7)=(3)/(4) Ratio	(8)=(6)/(5) Diferencia (%)
2005-2014	1158,2	13,1	88,1	86,2	1132,8	25,4	1,02	2,2
2005-2009	958,9	13,3	71,9	71,3	950,1	8,8	1,01	0,9
2010-2014	1357,5	13,0	104,8	101,5	1315,6	42,0	1,03	3,2
2012-2014	1588,3	14,4	110,2	106,3	1531,7	56,6	1,04	3,7

Fuente: elaboración propia en base a datos anuales.

El resultado del análisis indica que para el promedio del período 2005-2014 se importaron por año U\$ 1160 millones de crudo, lo que equivalió a 13,1 millones de barriles. El precio promedio fue de U\$ 88 por barril, esta cifra se situó un 7% arriba del precio internacional WTI³ pero sólo un 2,2% si se tiene en cuenta el precio Brent como referencia internacional.

Lo llamativo es el comportamiento de estas variables por sub-períodos, en particular la evolución de la brecha entre el precio de importación CFR de ANCAP y el precio WTI/Brent:

¹ En el precio CFR el costo del flete está incluido en lo facturado por el vendedor, el seguro es opcional del comprador.

² La consulta a expertos sobre el precio internacional de referencia para el crudo que importa Uruguay no permitió llegar a una respuesta concluyente por eso se hicieron los cálculos con el WTI y el Brent.

³ Los promedios de los precios WTI y Brent recogen la estructura de compras de petróleo a lo largo del año operación por operación es decir son los precios promedio para Uruguay.

- En efecto en el período 2005-2009 se compró a un precio un 0,7% menor que el WTI y 0,9% mayor que el Brent.
- En el período 2010-2014 se compró a un precio que fue más de un 13,5% superior que el WTI y solamente un 3,2% mayor al Brent. El desvío mayor se ubica en el trienio 2012-2014 más del 80%. Parte de la diferencia se explica por el costo de los fletes y seguros que no están contabilizados en los precios internacionales de referencia (WTI y Brent). Pero lo que no se explica es la variación de esta brecha en el tiempo (entre los precios internacionales y el precio CFR de ANCAP).

Los valores presentados son difíciles de racionalizar, es como si se hubiera comprado barato antes del 2009 y caro después.

Cuadro A2

Evolución de compras de petróleo crudo de ANCAP por año 2005-2014

(millones de USD, millones de barriles, USD/barril, ratio y %)

a) WTI

Año	(1) Valor : U\$S	(2) Volumen : barriles	(3)=(2)/(1) Precio CFR barril	(4) Precio WTI	(5)=(2)*(4) WTI	(6)= (5)-(1) Diferencia	(7)=(3)/(4) Ratio	(8)=(6)/(5) Diferencia(%)
2005	666	11,8	56,5	58,5	689	-22,8	0,97	-3,3%
2006	926	14,4	64,2	67,0	967	-40,9	0,96	-4,2%
2007	757	10,3	73,4	73,3	756	0,4	1,00	0,1%
2008	1593	16,2	98,4	98,4	1593	-0,3	1,00	0,0%
2009	853	13,9	61,2	59,1	824	28,7	1,03	3,5%
2010	1078	13,2	81,7	79,2	1046	32,2	1,03	3,1%
2011	945	8,4	113,0	97,8	818	127,0	1,16	15,5%
2012	1824	16,0	113,9	93,4	1495	329,1	1,22	22,0%
2013	1648	14,6	112,8	99,5	1454	194,5	1,13	13,4%
2014	1293	12,6	102,5	92,7	1169	124,1	1,11	10,6%

b) Brent

Año	(1) Valor : U\$S	(2) Volumen : barriles	(3)=(2)/(1) Precio CFR barril	(4) Precio Brent	(5)=(2)*(4) Brent	(6)= (5)-(1) Diferencia	(7)=(3)/(4) Ratio	(8)=(6)/(5) Diferencia(%)
2005	666	11,8	56,5	56,6	667	-0,8	1,00	-0,1
2006	926	14,4	64,2	66,1	954	-27,9	0,97	-2,9
2007	757	10,3	73,4	73,1	754	2,4	1,00	0,3
2008	1593	16,2	98,4	95,8	1551	41,8	1,03	2,7
2009	853	13,9	61,2	59,2	824	28,7	1,03	3,5
2010	1078	13,2	81,7	79,2	1046	32,2	1,03	3,1
2011	945	8,4	113,0	112,1	937	7,7	1,01	0,8
2012	1824	16,0	113,9	110,1	1763	60,8	1,03	3,5
2013	1648	14,6	112,8	109,0	1593	55,5	1,03	3,5
2014	1293	12,6	102,5	98,3	1239	53,5	1,04	4,3

Fuente: elaboración propia en base a ANCAP y bases internacionales.

Es necesario tener información de las compras FOB y el costo de los fletes para poder hacer la comparación y completar el análisis. Este cálculo puede hacerse en forma estimativa (ver cuadro A3). Una tonelada son aproximadamente 6 barriles de petróleo, o sea que 14,4

millones de barriles anuales de consumo (promedio del período 2012-2014) equivalen a unas 2,4 millones de toneladas.

Cuadro A3

Cálculo de precios en el período 2012-2014 del FOB al CFR

a) WTI

Número	VARIABLES	UNIDADES	VALOR
(1)	importaciones	barriles	14,4
(2)	Densidad	Toneladas/barril	6,0
(3)=(1)/(2)	importaciones	Toneladas	2,4
(4)	precio flete	USD/ton	70,0
(5)=(4)*(3)	Flete total	USD	168,1
(6)=(5)/(1)	Flete unitario	USD/barril	11,7
(7)	Precio WTI	USD/Barril	95,2
(8)=(6)/(7)*100	%flete	%	12,2
(9)	WTI+Flete	USD/barril	106,9
(10)	Precio CFR	USD/barril	110,2
(11)=(10)-(9)	Diferencia	USD/barril	3,3

b) Brent

Número	VARIABLES	UNIDADES	VALOR
(1)	Importaciones	barriles	14,4
(2)	Densidad	Toneladas/barril	6,0
(3)=(1)/(2)	Importaciones	Toneladas	2,4
(4)	precio flete	USD/ton	70,0
(5)=(4)*(2)	Flete total	USD	168,1
(6)=(5)/(1)	Flete unitario	USD/barril	11,7
(7)	Precio Brent	USD/Barril	106,3
(8)=(6)/(7)*100	%flete	%	11,0
(9)	Brent+Flete	USD/barril	118,0
(10)	Precio CFR	USD/barril	110,2
(11)=(10)-(9)	Diferencia	USD/barril	-7,7

Fuente: elaboración propia en base a ANCAP y bases internacionales.

Según la Conferencia de Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, UNCTAD, el valor del flete entre 2012 y 2014 se sitúa en el entorno de los US 70 por tonelada. Esto significa unos US 168 millones al año en fletes en este período. Lo que implica US 11,7 de flete por barril. Según qué precio internacional se tome como referencia el rango de variación va desde más de US 3 por barril sobre el precio WTI hasta un ahorro de US 7,7 por barril si la referencia es el Brent. Es decir no hay una conclusión evidente sobre el ajuste entre el valor al que compró ANCAP durante el período y los precios internacionales vigentes.

Luego de la respuesta del sector especializado de ANCAP, declaraciones de la Gerente de Comercio Exterior ante la Comisión, se entiende que la información disponible con la cual se contó para hacer este estudio de eficiencia en la compra de petróleo es insuficiente.

El estado de cosas no permite contar con esta información, a la que se fue accediendo de forma secuencial a lo largo del período de la investigación. Como se señaló al principio, la ACCE

debería elaborar este informe. Hacer un estudio histórico y luego a partir del mismo establecer una metodología de seguimiento de las compras de petróleo de Uruguay.

La cuestión es que, además, ANCAP tampoco posee un mecanismo interno de monitoreo sobre el ajuste del valor al que compra el crudo en comparación con la evolución de los precios internacionales. Se asume que se compra bien, pero no existen parámetros definidos por la empresa que sirvan de referencia y, por lo tanto, de comparación para determinar si el proceso de compra del crudo es eficiente.

10.4. Compras de crudo a Venezuela

A los efectos de analizar este desvío se analizaron las compras del trienio por origen de las mismas. Se observa que Venezuela, Nigeria, Rusia y el Reino Unido son los orígenes en donde los desvíos son mayores. En particular el caso de Venezuela importa dado que representó el 40% de las compras en el período 2012-2014 y que, además, se identificó como aquel de mayor desvío.

Cuadro A4
Compras de petróleo crudo por origen para el trienio 2012-2014
(millones de USD, millones de barriles, USD/barril, ratio y %)

Origen	Valor	Volumen	Precio CFR	Ratio ^{a)}
VENEZUELA	626,6	5,6	111,5	1,17
NIGERIA	470,2	4,2	112,0	1,18
ANGOLA	178,7	1,6	109,2	1,15
RUSIA	130,5	1,2	112,7	1,18
BRASIL	97,4	1,0	96,8	1,02
YEMEN	36,1	0,3	104,9	1,10
NORUEGA	25,8	0,2	103,7	1,09
REINO UNIDO	23,1	0,2	114,8	1,21
TOTAL	1588,3	14,4	110,2	1,16

^{a)} Con el precio de referencia WTI para el trienio 95,2 (ver cuadro 1)

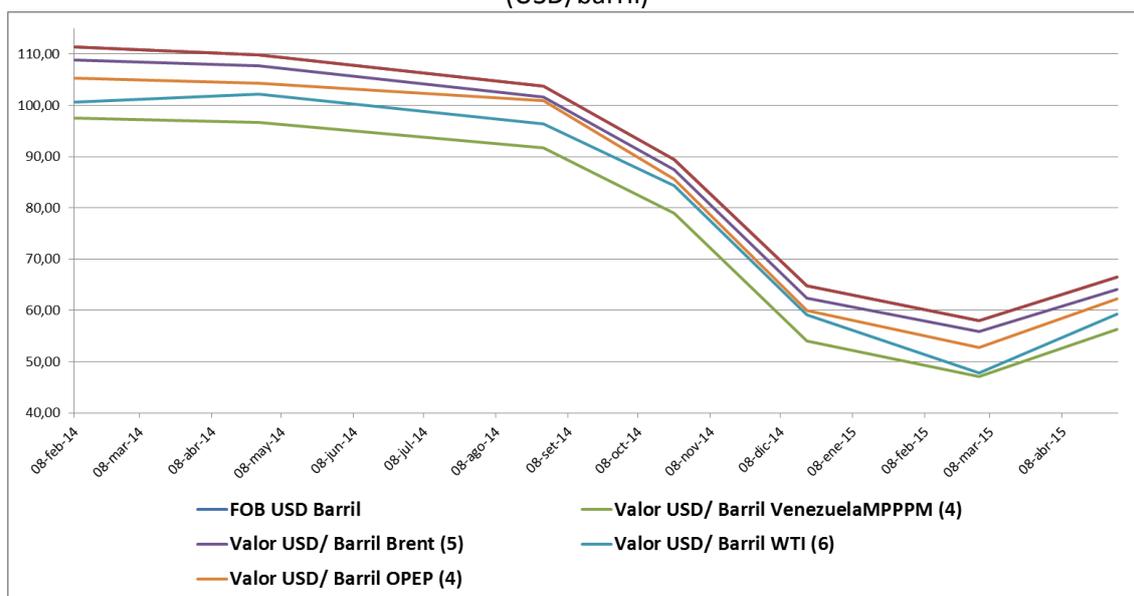
Fuente: elaboración propia en base a ANCAP.

Se contó con información de las compras de petróleo FOB a Venezuela para el período 2014-2015. Se completó la información de las ventas de petróleo FOB con origen en Venezuela de acuerdo a fuentes oficiales del gobierno de Venezuela⁴. El gráfico muestra que a precios FOB Uruguay le compró a Venezuela a precios sistemáticamente mayores que los mismos precios FOB de Venezuela (con una denominación similar). Este desvío fue constante a lo largo del período y se situó en alrededor de 10 dólares por barril.

Gráfico 1

⁴ Ministerio del Poder Popular del Petróleo y Minería.

Evolución de los precios del petróleo FOB en los años 2014-2015 con origen en Venezuela (USD/barril)



Fuente: elaboración propia en base a información de ANCAP, bases internacionales de petróleo y el MPPPM de Venezuela.

Frente a esta evidencia tan contundente, la respuesta de los servicios técnicos de ANCAP fue la siguiente: *“Esto pone de manifiesto que para afirmar si la cotización de PDVSA es mayor o menor que la efectuada al mercado, habría que disponer de los contratos de ese día de fecha de cierre, por la misma combinación de calidad, por la misma ventana de carga, por el mismo volumen, por el mismo pricing y por las mismas condiciones de pago. Esto es lo que se intentó conseguir de PDVSA quien, por las cláusulas de confidencialidad, manifestó no poder mostrar porque con cada proveedor tiene establecidas condiciones comerciales particulares.”* (Respuesta enviada por ANCAP ante las consultas realizadas en el marco de la comparecencia de la Gerente de Comercio Exterior, Ing. Nunzia Spagna)

Es decir que hay un freno de confidencialidad que impide evaluar si las compras de crudo a Venezuela fueron a precios razonables o, por el contrario, como surge del análisis, se habría comprado a valores sustancialmente superiores. La evidencia presentada muestra un desvío sistemático tal como se ve con claridad en el gráfico 1.

Una explicación indicativa pero no concluyente de acuerdo a la evidencia presentada por ANCAP es que se habrían comprado crudos de los más caros del mercado que son los livianos (entre 30 y 40 API). Este parámetro referido a los API⁵ expresa la escala de gravedad que mide la densidad de los crudos, cuanto más alto es el valor más liviano es el petróleo.

Otro dato llamativo es que se compran petróleos livianos a un productor de petróleos pesados tal como está caracterizada Venezuela en el mercado de petróleo.

Por último, no se contó con información sobre el contenido de azufre del petróleo (de dulces a agrios) que es el segundo parámetro que hace a la calidad del crudo. Este elemento es también fundamental dado que existe evidencia indirecta para inferir que ANCAP compró petróleo crudo de bajo contenido de azufre lo que implica también un mayor precio.

Lo que no se entiende en este caso es por qué en el marco del proceso de inversión en la Planta Desulfuradora, que permitiría comprar petróleo con mayor contenido de azufre, no se

⁵ Instituto Americano de Petróleo (API por su sigla en inglés).

haya hecho y la planta esté funcionando en niveles muy bajos de utilización. Como se ha dicho más arriba, la producción de azufre está en el entorno de 6 o 7 toneladas diarias, cuando fue construida para producir hasta 20 toneladas diarias.

Lo cierto es que las compras de petróleo a Venezuela es un tema rodeado de una gran opacidad, considerando solo los temas de precios y calidad del petróleo que se compró.

Por ejemplo, si tomáramos en consideración las declaraciones del Ministro del Poder Popular y del Petróleo y Presidente de PDVSA de Venezuela, Rafael Ramírez, publicadas en la página web de PDVSA el 29 de enero de 2014 nos encontraríamos con una impactante diferencia entre el precio al que el jerarca venezolano dice que venderá el crudo a nuestro país en 2014 y el precio que ANCAP según los datos suministrados, efectivamente pagó.

En efecto, el ministro venezolano señala que durante el año 2014, Venezuela vendería a Uruguay 6 millones de barriles y nuestro país pagaría U\$ 160 millones, esto significa que, de acuerdo a estas declaraciones, se estaría pagando a U\$ 26,67 el barril. (Página web del Ministerio del Poder Popular de Petróleo y Minería de Venezuela) Sin embargo, de acuerdo a los datos suministrados por ANCAP a la Comisión Investigadora, Uruguay en el año 2014 importó 5,1 millones de barriles y pagó casi U\$ 525 millones lo que significa un precio promedio de U\$ 102,36 el barril.

Como se puede apreciar las diferencias entre lo declarado oficialmente por el ministro y lo informado por ANCAP representa una diferencia de U\$ 365 millones en el monto total y una diferencia de U\$ 76,31 por cada barril. Obviamente, debe haber algún error en estas cifras, puesto que la magnitud de la diferencia es enorme, pero demuestra nuevamente la opacidad del manejo de este tema.

A estos aspectos debería agregarse las características de la operación financiera mediante la cual se hizo la compra. Este último fenómeno está estrechamente vinculado a la evolución de la empresa y las decisiones que se tomaron respecto al proceso de inversión y el desequilibrio financiero actual.

10.5. Omisión de ANCAP en declarar importaciones

A partir de la información que el Senador Alvaro Delgado presentó ante la Comisión Investigadora sobre el hecho de que ANCAP estaba regularizando trámites de importación correspondientes a productos ingresados al país en 2011 recién en el año 2015, se resolvió convocar al Director Nacional de Aduanas, Cr. Enrique Canon, a efectos de que brindara información y evaluara lo ocurrido.

En efecto, en ocasión de la visita del Cr. Enrique Canon, el Senador Delgado expresó que había recibido copia de una nota dirigida a la encargada del Departamento de Técnica fechada 25 de mayo de 2015 que decía lo siguiente: *“Por la presente informo que con fecha 26 de marzo de 2015 este Departamento observó con una observación tipo “F” (rechazo de factura o documento comercial) el DUA 032147/2015 presentado a despacho por la Administración Nacional de Combustibles Alcohol y Portland. La observación se debió a que llamó la atención que se incluyeran facturas de importación fechadas en el año 2011 en un DUA del 2015...El día 27 de marzo, la funcionaria de ANCAP Claudia C. responde a la observación a través de un mail que se adjunta. En este estado, dado el tiempo transcurrido, elevo el presente a la espera de instrucciones sobre el procedimiento a seguir”.* (Sesión de la Comisión Investigadora de 03.12.15).

El Senador Alvaro Delgado hizo referencia también a otro correo electrónico en el que una funcionaria de ANCAP señala: *“Estimado, con respecto a la observación en el DUA del asunto,*

la fecha de las facturas son correctas, setiembre del 2011. Esto se debe a que ANCAP se encuentra regularizando importaciones de años anteriores. Sobre este tema están en conocimiento las autoridades de ANCAP y también de la Dirección Nacional de Aduana. En su momento hubo una reunión entre ambas en la cual se llegó un acuerdo para regularizar las importaciones que estaban atrasadas... Me pongo a disposición si necesitara alguna información extra.” (Sesión de la Comisión Investigadora de 03.12.15).

En la oportunidad el Senador Delgado señaló que dicho correo fue pasado al Área de Gestión de Comercio Exterior el 27 de mayo de 2015, y que se resolvió: *“En relación a la solicitud presentada por la División Fiscalización, corresponde informar que efectivamente como se desprende del mail de ANCAP, esta empresa está procediendo a regularizar importaciones de años anteriores de productos derivados del petróleo, como consecuencia de una serie de circunstancias que fueran puestas a consideración de la Dirección Nacional oportunamente. Por lo tanto, de no mediar otro tipo de observaciones, corresponde dar trámite normal a las mismas.”*

Consultado el Director de Aduanas, Cr. Enrique Canon, acerca de si tenía conocimiento de estos hechos, respondió a la Comisión que está tan en conocimiento que está tratando de regularizar e hizo todos los esfuerzos al respecto. Señaló que quisiera que ANCAP se pusiera al día y regularizara todas las importaciones, pero eso no está en sus manos y desde el momento que entiende que no ha habido una infracción aduanera, ni un delito, no puede proceder de otra manera que lo actuado hasta el momento. (Sesión de la Comisión Investigadora de 03.12.15).

En tal sentido, el jerarca informó a la Comisión sobre los procedimientos seguidos por ANCAP en la materia y la evolución de la normativa vigente en estos aspectos.

Señaló: *“por su carácter de empresa estatal, eminentemente monopólica, por las características de la mercadería que mayormente importa –crudo y gas– a través de óleo y gasoductos se encuentra –en el caso del petróleo– exenta de impuestos e infracciones aduaneras, aunque no de algunas tasas. En el caso de las infracciones aduaneras, ANCAP estuvo exenta hasta el 1.º de enero de 2006. Y por idénticas razones ANCAP siempre realizó declaraciones aduaneras simplificadas y facilitadas a través de manifiestos de carga y posteriores declaraciones por documento único aduanero, DUA.”* (Sesión de la Comisión Investigadora de 03.12.15).

Posteriormente realizó una recopilación de la normativa en relación a las infracciones aduaneras, indicando que tuvo la siguiente secuencia:

- La Ley No. 13318 de 1964 estableció la responsabilidad de los entes autónomos y otras reparticiones del Estado.
- La Ley No. 14662 de 1977 exoneró por responsabilidad de infracciones aduaneras a los entes autónomos y otras reparticiones del Estado.
- La Ley No. 17930 de 2005, en su artículo 115, con vigencia a partir del 1.º de enero de 2006, al referir al producido de las multas de forma indirecta y sin advertir la reforma de la Ley No. 14662, reimplanta la responsabilidad de la Ley No. 13318: *“El 100 % (cien por ciento) del producido de las multas por comisión de infracciones aduaneras, cuando los infractores sean organismos comprendidos en el artículo 451 de la Ley No. 15903, de 10 de noviembre de 1987, se destinará a Rentas Generales. La presente disposición será de aplicación para todas las multas cobradas a partir de la vigencia de la presente ley”.*

A su vez, con relación al tratamiento tributario correspondiente, señaló que la secuencia sería la siguiente.

- La Ley No. 17615, de 17 de enero de 2003, en su artículo 1.º dice: *“Redúcese a \$ 0,887 (ochenta y ocho centésimos con siete milésimos de pesos) por litro, el Impuesto Específico Interno que grava el gasoil. Cuando entre en vigencia dicha reducción, las enajenaciones del referido bien quedarán gravadas por el Impuesto al Valor Agregado a la tasa mínima”*.
- Ley No. 18109, de 12 de abril de 2007, en su artículo 1.º establece: *“Redúcese a \$ 0 (cero peso uruguayo) el monto del Impuesto Específico Interno aplicable a las enajenaciones de gasoil”*. Y en su artículo 2.º expresa: *“Grávase con el Impuesto al Valor Agregado a la tasa básica, a las enajenaciones de gasoil. Sin perjuicio de lo dispuesto precedentemente, la Administración Nacional de Combustibles, Alcohol y Portland (ANCAP) considerará a tales enajenaciones como exentas a efectos de la deducción del Impuesto al Valor Agregado incluido en sus adquisiciones de bienes y servicios”*

Explicó que la declaración aduanera simplificada para ANCAP se aplica desde el año 1999 en todos los casos de petróleo y derivados; y que en función de inconsistencias y falta de declaraciones durante los años 2003, 2004 y 2005, el Ministerio de Economía y Finanzas suscribió un acuerdo de pago con ANCAP el 30 de marzo de 2006 por U\$ 11,3 millones por concepto de comisión sobre importaciones prevista por el artículo 1º de la Ley No. 16492, de 2 de junio de 1994.

Destacó que desde el año 2006 al 2015, la Dirección Nacional de Aduanas ha continuado con la aplicación de un procedimiento simplificado para las importaciones de ANCAP. En ese marco, la introducción al país de este tipo de productos comienza con la transmisión por parte de la agencia naviera del manifiesto que respalda la mercadería descargada, generándose así un *stock* en los distintos depósitos de ANCAP, que debe ser regularizado posteriormente a través del despacho de importación definitiva.

Invocó como respaldo legal de este *“procedimiento simplificado”*, el Decreto 173/2005, que incorpora la Decisión 50/04 del Consejo Mercado Común del Mercosur que regula la Norma Relativa al Despacho Aduanero de Mercaderías. La misma dispone en su artículo 57 que *“La declaración aduanera de la mercadería podrá ser hecha en forma simplificada”*. Y, en su artículo 58, que *“La declaración simplificada podrá ser efectuada”,* entre otros: *“c) a través de la presentación de la declaración de llegada o salida de la mercadería, con los documentos de transporte y/o comerciales;”* o *“d) con la presentación de los documentos de transporte y/o comerciales”*.

Agregó que dicha disposición se compadece también con lo establecido por el artículo 68 del recientemente aprobado Código Aduanero de la República Oriental del Uruguay –por la Ley n.º 19276, de 19 de setiembre de 2014 y publicado en el Diario Oficial el 25 de setiembre del mismo año– que dice: *“(Despacho aduanero simplificado).- La legislación aduanera podrá prever la realización de un despacho aduanero simplificado para permitir el libramiento de la mercadería con facilidades formales y de procedimientos, en razón de la calidad del declarante, de las características de la mercadería o de las circunstancias de la operación”*.

Hizo hincapié en el hecho de que –para la Aduana- en toda la operativa que se ha aplicado con relación a ANCAP, tanto en relación con el pago de tasa como de impuestos y desde largo tiempo, no ha existido infracción aduanera. (Sesión de la Comisión Investigadora de 03.12.15).

El Cr. Canon agregó que la Dirección de Aduanas ha logrado que se regularicen la mayoría de las operaciones de ANCAP con DUA (Documento Unico Aduanero) posteriores al ingreso de la mercadería al depósito fiscal a través del procedimiento simplificado y facilitador que siempre se ha aplicado.

A su vez, destacó que a partir de julio de 2015, se estableció un procedimiento de entrega que da un plazo perentorio de 90 días a ANCAP para regularizar las operaciones. (Expediente 16621/15), instruyendo específicamente a las áreas de control y de operativa que efectúen un adecuado seguimiento hasta tanto se instrumente un mecanismo informático a través del sistema Lucía.

Terminó diciendo que al día de hoy ANCAP ha utilizado dicho procedimiento 30 veces y no registra ningún incumplimiento; 22 operaciones ya se han regularizado y las restantes se encuentran en plazo a los efectos de su regularización. (Sesión de la Comisión Investigadora de 03.12.15).

En síntesis, resulta evidente que ANCAP incumplió con su obligación de realizar el debido trámite de importación sobre determinadas operaciones demorando, en algunos casos, varios años en su regularización. A su vez, la Dirección de Aduanas, informada sobre esta situación ha procedido a autorizar estas regularizaciones y, al mismo tiempo, ha establecido un nuevo régimen que está funcionando desde julio de 2015 por el que se pretende evitar la reiteración de esas situaciones.

El Director de Aduanas ha descartado la comisión de infracciones aduaneras o delitos por parte de ANCAP debido a estos retrasos. Sin embargo, no cabe duda en cuanto a que las autoridades de ANCAP han actuado en forma incorrecta, entre 2011 y 2015 importando mercadería sin cumplir con los trámites que el proceso aduanero exige.

Es claro que se cometieron irregularidades tanto en la importación de petróleo como de propano y butano. Estas irregularidades reconocen, por lo menos, dos períodos: a) 2003 al 2005; b) 2006 al 2011. Ello por cuanto hasta el año 2006 (1º de enero) los entes autónomos estuvieron exonerados por responsabilidad por infracciones aduaneras, pero las omisiones ocurridas a partir de 2006 se encuentran alcanzadas por la correspondiente responsabilidad.

Ha quedado claro a partir de la Comisión Investigadora, que ANCAP no cumplió con los trámites de algunas importaciones de petróleo, propano y butano. Así lo reconoció el Director de Aduana y máximos niveles de la misma que comparecieron a Comisión.

Tanto no los cumplió que el propio Cr. Canon habla de “regularizaciones” hechas por ANCAP. Esto por cuanto entre el año 2006 y 2015 ANCAP hizo sus importaciones aplicando –con conocimiento y consentimiento de la DNA- un “procedimiento simplificado”; procedimiento que ciertamente no cumplía todos los requisitos legales para realizar la importación: requería, por lo pronto, de una regularización posterior.

Esta regularización –aún pendiente en parte- se inició en muchos casos, recién cuatro años después de realizadas las importaciones.

En buen romance ello supone que, contrariamente a lo sostenido por el Cr. Enrique Canon habría existido infracción aduanera en tanto y en cuanto ANCAP ingresó a nuestro país mercadería *sin la documentación correspondiente, en violación de los requisitos esenciales para la importación definitiva de determinadas mercaderías*

En síntesis, ANCAP gestionó en forma irregular las importaciones que realizaba lo que determina que nos encontremos frente a una actuación negligente, haciendo incurrir a los funcionarios actuantes y sus superiores encargados de controlar, en responsabilidad por su omisión.

10.6. Conclusiones sobre la compra de crudo

En síntesis, el proceso de compra de crudo por parte de ANCAP presenta importantes debilidades institucionales, tanto en lo que tiene que ver con las fuentes de información y registro, como con los controles internos y externos de su funcionamiento.

Es grave que las compras del principal insumo del país, que representan un valor tan importante para las finanzas del Estado, no estén registradas por la Agencia de Compras y Contrataciones del Estado, a pesar de que existe una obligación jurídica de hacerlo.

También es grave que las bases de datos registradas en diferentes fuentes de información estatales no coincidan y que, además, ANCAP no haya mantenido al día sus declaraciones de importación de crudo ante la Dirección Nacional de Aduanas.

El debilitamiento del sistema interno de decisión para las compras de crudo va en sentido contrario a la lógica de mejorar la transparencia y los controles en la toma de decisiones. El resultado de las auditorías internas realizadas muy recientemente pone en evidencia que no existen garantías sobre el proceso de evaluación y presentación de las ofertas, por lo que está en riesgo la seguridad que debe rodear necesariamente esas transacciones.

Esta situación concentrada en una sola Gerencia se agrava cuando es claro que no existen parámetros de evaluación para determinar la eficiencia en las compras de crudo.

La omisión de realizar los trámites aduaneros correspondientes a varias operaciones de importación por parte de ANCAP constituye, más allá de que configure una infracción o delito, otra actuación negligente que genera responsabilidad por la omisión de los funcionarios responsables.

La opacidad en la información sobre las compras de crudo a Venezuela, cuyos datos disponibles indican un precio más alto que el promedio, es otra circunstancia irregular que debe ser puesta de manifiesto y que, a nuestro juicio reviste apariencia de ilícito.

Finalmente, parece contradictorio que ANCAP en los últimos tiempos haya comprado crudos de mayor calidad y, por lo tanto, más caros, dejando en situación de notoria subutilización a la Planta Desulfuradora. Una de dos, o ANCAP compró crudo a Venezuela a precios superiores a los del mercado o compró crudos más caros, en cuyo caso no se entiende por qué la Planta Desulfuradora está siendo subutilizada. En cualquier caso, se trata de una situación difícil de explicar.

Resulta indispensable realizar sustanciales ajustes en el registro y los controles de las compras de crudo para mejorar su transparencia y asegurar que las operaciones maximicen la eficiencia en estas compras.

11. Sobre el alquiler de una lancha para llevar a votar a funcionarios

Un episodio puntual que llamó la atención fue el relacionado con la decisión de las autoridades de ANCAP de hacerse cargo del arrendamiento de una lancha para trasladar a 15 funcionarios embarcados a los efectos de que votaran el pasado 26 de octubre de 2014.

Formulado el pedido de información sobre este punto, las autoridades de ANCAP confirmaron estos hechos mediante nota de fecha 15.12.15 dirigida a la Comisión Investigadora (Of: 334-2015-D/249310/0).

En esa nota se señala que *“en los días previos al acto eleccionario del 26 de octubre de 2014, la Tripulación del B/T Bluefin (buque de bandera nacional que se hallaba en régimen de time-charter) manifiesta su voluntad de cumplir con el deber/derecho cívico de votar, solicitando una solución logística a tales efectos...La firma operadora del B/T Bluefin propone hacer uso de las lanchas que brindan el servicio logístico habitual requerido en una operación marítima, servicio que es regido por una tarifa oficial”*.

En la nota se confirma que se realizaron tres viajes a cargo de la lancha y que fueron trasladados 15 tripulantes. Los viajes fueron realizados por la lancha Keninek a cargo de la empresa Christophersen, según consta en el informe enviado a la Comisión Investigadora por el Ministerio de Defensa Nacional y se realizaron entre las 05.30 y las 20.30 hs del 26 de octubre de 2014.

De acuerdo a la nota referida, enviada por las autoridades de ANCAP, si bien la lancha fue contratada por la firma Christophersen, fue ANCAP el que pagó la suma de U\$ 7.950 por el traslado de los 15 funcionarios a votar.

Como se puede apreciar, se trata de una actuación irregular puesto que ANCAP no tiene ninguna obligación legal ni debe utilizar recursos para hacerse cargo del traslado de sus funcionarios para votar.

De hecho, en el conjunto de los organismos del Estado existe un número importante de funcionarios cuya labor o tarea asignada les puede impedir hacer ejercicio del derecho al voto y en ningún caso ocurre que el organismo público se haga cargo del traslado.

Por supuesto que parece razonable que los organismos del Estado faciliten la posibilidad de votar a sus funcionarios, pero resulta evidente que eso no es posible en muchos casos por estar en funciones fuera del lugar en que se debe ejercer el voto. Un ejemplo de ello es el caso del personal diplomático acreditado en el exterior que está imposibilitado de ejercer el derecho al voto por razones físicas, sin embargo nadie imagina que el Ministerio de Relaciones Exteriores deba hacerse cargo de su traslado para votar.

En definitiva, el pago del alquiler de la lancha referida es un episodio irregular más que debe ser señalado.

12.Sobre la gestión de la publicidad

La gestión de la publicidad de ANCAP durante el período 2010-2014 ha estado rodeada de una serie de acciones que merecen ser analizadas desde el punto de vista de su gestión y de las irregularidades detectadas.

12.1. La licitación para la contratación de la agencia de publicidad

En el año 2011, ANCAP resolvió realizar un llamado público para la contratación de una Agencia de Publicidad que tomara a su cargo todo lo vinculado a la publicidad y producción comunicacional de la empresa.

En ese marco se realizó el llamado a “Licitación Pública N° 4600002600” para la contratación de una agencia de publicidad que debía: *“cotizar una comisión por la contratación de espacios en medios de comunicación así como por la producción de instrumentos, impresiones, filmaciones, las acciones de logística de comunicación para el caso de que ANCAP solicite ese servicio proporcionando tres presupuestos en caso de ser requerido por ANCAP, el que anualmente podrá ser de hasta \$ 84.000.000. El porcentaje máximo a cotizar será de hasta 3% en todos los casos, sobre las facturas presentadas.”*

Al llamado se presentaron diez agencias de publicidad, todas ellas socias de AUDAP (Asociación Uruguaya de Agencias de Publicidad) a excepción de una: La Diez (MINITAR S.A.).

De acuerdo con lo establecido en el pliego licitatorio, se debía realizar una primera selección referida a aspectos técnicos y, luego, con los que alcanzaran 30 puntos se abrirían los sobres referidos a las ofertas económicas.

Con respecto a los aspectos técnicos, la Comisión Adjudicataria de ANCAP estableció que se adjudicaría un total de 50 puntos como máximo, distribuidos de la siguiente manera: (a) 10 puntos por la evaluación del “equipo de trabajo”, (b) 10 puntos por los “antecedentes” de los oferentes y (c) 30 puntos por el “brief” o propuesta creativa.

Los puntajes adjudicados por la Comisión Adjudicataria de ANCAP a las agencias de publicidad que se presentaron a esta licitación son los siguientes (Expediente de la Licitación de la agencia de publicidad de ANCAP enviado a la Comisión Investigadora).

DETALLE DE PUNTAJES OBTENIDOS:

OFERENTE	Equipo de trabajo	Antecedentes	Brief	TOTAL ACUMULADO
AVISA SA	10	8.66	7.5	26.16
MINITAR S.A. (LA DIEZ PUBLICIDAD)	4.16	5.33	30	39.49
IMPULSO I S.R.L.	7.4	6	7.5	20.9
MONIGOTE S.A.	6.97	7.33	22.5	36.8
CORPORACION PUBLICITARIA S.A.	5.59	7.33	15	27.92
GREY CASARES VERNAZZA Y ASOCIADOS S.A. (GREY URUGUAY)	6.25	9	7.5	22.75
D'INFORMATIQUE S.A. (CAMARA TBWA)	5.49	7.66	22.5	35.65
PUNTO S.A. ESCENARIO S.R.L. Consorcio en formación	4.23	6	15	25.23
FADITEL	4.6	10	22.5	37.1
CHILON	5.85	10	15	30.85

Fuente: Expediente de Licitación de la Agencia de Publicidad

Como se puede apreciar en el cuadro anterior, si se toman en consideración las dimensiones referidas al equipo técnico y los antecedentes, La Diez fue la empresa publicitaria que obtuvo el menor puntaje. En efecto, esta agencia obtuvo 9,49 sobre 20; todas las demás agencias que se presentaron al llamado alcanzaron puntajes superiores.

Sin embargo, esta situación se revirtió a la hora de la evaluación de la presentación y ampliación del brief o propuesta creativa. En este aspecto que adjudicaba un puntaje máximo de 30, La Diez fue evaluada con el puntaje máximo, muy alejada de las restantes. En efecto, La Diez obtuvo 30 puntos, mientras que tres de las nueve restantes obtuvieron 22,5 puntos, otras tres obtuvieron 15 puntos y las tres restantes fueron calificadas con 7,5 puntos.

De este modo, convenientemente, La Diez pasó del último al primer lugar, alcanzando 39,49 puntos sobre 50. A su vez, al abrirse los sobres referidos a la oferta económica, La Diez ofertó una comisión del 1,5% mientras que todas las demás propusieron un 3%, lo que determinó que esta resultara la empresa adjudicataria.

Conviene indicar que la evaluación de los briefs o propuestas creativas estuvo a cargo del Gerente de Relaciones Institucionales y Comunidad, Pablo Bernengo, la Jefa de Comunicaciones Corporativas, Susana Pérez y dos funcionarios del área comercial de ANCAP. Ninguno de los integrantes de la comisión que evaluó las propuestas creativas tiene formación profesional en comunicación publicitaria, de modo que la decisión que definió la adjudicación de la cuenta a La Diez, fue tomada por un grupo de evaluadores que no tenían idoneidad en la materia que es objeto de esa evaluación.

En tal sentido, el Gerente, Pablo Bernengo, confirmó esta situación: *“Hoy comenté que hubo dos profesionales de Ciencias de la Comunicación del área de comercialización, que son quienes trabajan en la parte de marketing de comercialización. También la integró una profesional de nuestra gerencia, que también es del área de Ciencias de la Comunicación, la jefa de Comunicaciones Corporativas y yo. Nosotros trabajamos sobre la parte técnica, es decir en el estudio del brief. Hay otro tema muy interesante que mencioné, que es la puesta en escena del brief. En ese punto se ve la diferencia que marcaba el señor Senador entre las agencias. Sinceramente, el que vino a hacer la propuesta y sigue trabajando con nosotros es el dueño de la agencia”* (Sesión de la Comisión Investigadora de 30.09.15).

Como se puede apreciar, las limitaciones profesionales del Sr. Bernengo llegan al punto de confundir el marketing y la comercialización con la comunicación publicitaria, interpretando que quienes están especializados en marketing son profesionales de Ciencias de la Comunicación.

Por otra parte, el procedimiento fue observado tanto por el Tribunal de Cuentas como por los oferentes perdidosos.

Los oferentes alegaron que se había violado el “principio de igualdad” emergente del artículo 131 del TOCAF, habida cuenta de que se incluyeron antecedentes de La Diez que no eran tales; la misma no cumplía con tres años de actuación en el mercado, algunos de los trabajos (o clientes) presentados como antecedentes no correspondían a la Agencia sino a su titular (Sr. Pablo Alvarez). (Ver expediente remitido por el Tribunal de Cuentas de la República).

La Comisión Asesora de Adjudicaciones buscó justificación para cada una de las observaciones realizadas, y el Directorio de ANCAP procedió a dictar resolución adjudicando el llamado a La Diez (Minitar S.A.) por doce meses con posibilidad de tres prórrogas de doce meses cada una, adjudicando la cuenta para gastos de hasta \$ 86:400.00,00 más IVA, los honorarios correspondientes y el cobro de una comisión de 1,5% por cada contratación.

A su hora, el Tribunal de Cuentas también formuló numerosas y contundentes observaciones al procedimiento por cuanto entendió (Expediente remitido por el Tribunal de Cuentas de la República): *“Que la cláusula denominada “Incompatibilidad”, incluida como modificación al Pliego de Condiciones Particulares (PCP) con fecha 8/2/11, dispone que: “la empresa adjudicataria no podrá tener como clientes, ni realizar trabajos free-lance a empresas que produzcan o comercialicen productos que compitan en el territorio nacional con los del grupo ANCAP, por el periodo de ejecución de la contratación. Que si bien la norma citada en el Considerando 2) exige al adjudicatario un régimen de exclusividad a favor de la Administración, la inclusión de aquellas personas jurídicas privadas que forman parte del Grupo ANCAP (entendiendo por tal al Ente Autónomo Administración Nacional de Combustibles Alcohol y Portland, conjuntamente con las sociedades comerciales de las cuales es accionista) contraviene el art 2 de la Ley N° 18159 citada, sin que exista una ley limitativa al respecto dictada por razones de interés general, al impedir la prestación de sus servicios a otras personas jurídicas privadas que no cuenten, en su capital con composición del Ente y produzcan o comercialicen productos que compitan con el mismo (o con las sociedades integrantes de su grupo), siendo que todas tienen la misma naturaleza jurídica. A vía de ejemplo, resulta incompatible la prestación del servicio para una sociedad comercial, pero no lo sería si dicha persona jurídica privada tiene como uno de sus socios a ANCAP, como por ejemplo, es el caso de Alur SA (90% del capital del Organismo)”*

“Que el art. 12 del PCP dispuso que la evaluación de ofertas se realizaría en dos etapas: una técnica y una económica. Dentro de la evaluación técnica, se fijaron dos sub-etapas, la primera referida a la ponderación de diversos sub-factores (creatividad del plan equipo mínimo de trabajo y antecedentes de la agencia) y la segunda relativa al análisis de la presentación y ampliación del Brief y se establecieron puntajes globales respecto de los sub-factores en el siguiente sentido: creatividad del plan; hasta 30 puntos, equipo mínimo de trabajo: hasta 10 puntos. Por su parte, los Anexos al PCP sólo establecieron la forma en que los oferentes debían presentar su información y la cantidad de, méritos a considerar, a efectos de la determinación de los puntajes globales;”

“Que la falta de inclusión de los puntajes de ponderación de los subitems antecedentes del equipo de trabajo (a saber:

- a) instrucción formal (título de grado, postgrado, etc)*
- b) experiencia laboral) en el PCP, quedando ello a cargo del Grupo de Trabajo una vez recibidas y abiertas las propuestas, contraviene lo preceptuado por los Artículos 45 y 131 Literal F) del TOCAF (igualdad de los oferentes), siendo que la indicación de los parámetros para dicha puntuación debía estar establecida ab initio, de manera que explicitar los parámetros exigidos por la Administración para determinar la oferta más conveniente, en forma previa a la apertura de las propuestas, a fin de que los oferentes tuvieran conocimiento de cómo se efectuaría su evaluación.*

“Que, asimismo la falta de claridad en la redacción de los parámetros para calificar los antecedentes de las agencias (puntaje máximo- hasta 10 puntos) del PCP implicó que fuera el Grupo del Trabajo el que, posteriormente, en ocasión de la ponderación de las propuestas, eligiera el puntaje a asignar en cada caso, sin explicitar los elementos a ser considerados a tales efectos, por cuanto ante antecedentes de cuentas prestadas por diferentes plazos, todos fueron calificados de igual forma (0.6 puntos para la cuentas actuales y 0.4 para las anteriores);”

“Que en el Artículo 6 del PCP (“Información y documentación a presentar con la oferta) estableció los recaudos que debían indicarse en la propuesta técnica disponiendo, en su numeral 6.2, la necesidad de presentación de antecedentes de la empresa en trabajos similares

al licitado, como máximo en los últimos 3 años. Por su parte, en su Anexo 2 se aclaró que dichos antecedentes debían distinguir cuentas a cargo actualmente (máximo 6) y cuentas a cargo anteriormente (máximo 6)".

"Que en cuanto la propuesta de Minitar se apartó del Pliego de Condiciones Particulares, no alcanzaba que la Administración le modificara a instancia de los oferentes, el puntaje que le fuera asignado (Resultandos 11.4 y 11.5), si no que debió rechazarla, por lo que al haberla admitido se vulneró el principio de igualdad de oferentes consagrado en el Artículo 131 Literal I) del T.O.C.A.F.;"

"Que el Artículo 6.1 del PCP, dispuso que en la propuesta técnica los oferentes debían indicar nombre y currículum de los integrantes del equipo de trabajo propuesto, previniéndose que el análisis se efectuaría sobre sólo uno de los nombres sugeridos para cada una de las tareas de coordinación (un creativo, un gerente de cuenta, un coordinador contable), lo que debía ser indicado por el oferente. En el caso se contravino la norma citada al otorgar puntaje en "Premios" a la coordinadora contable (Rosana Navone) de la oferta adjudicataria cuando los mismos no se relacionaban con el cargo propuesto;"

"Que por otra parte, la respuesta de la Comisión Asesora de Adjudicaciones a la reclamación de los oferentes en cuanto a que, a los efectos de la ponderación de Rosana Navone como coordinadora contable, "los premios obtenidos se evaluaron considerando si la persona integraba el equipo de trabajo que ganó el premio, en forma igualitaria" (Resultado 12.5 y 12.6) contravino el Artículo 57 del T.O.C.A.F., al fundamentar su dictamen sobre un parámetro inexistente, desde que la reformulación del puntaje asignado a Minitar SA., no incluyó puntuación alguna en el Item "Premios", contradiciendo la argumentación esgrimida por dicha Comisión."

Sin embargo, y a pesar de las observaciones del Tribunal de Cuentas, el Directorio de ANCAP resolvió seguir adelante con la adjudicación, ratificando el gasto. A su vez, el Tribunal de Cuentas ratificó sus observaciones dando cuenta a la Asamblea General.

Resulta evidente que esta actuación de parte de los jefes de ANCAP está alcanzada por aspectos notorios de negligencia y mala administración, además de haber incurrido en actuaciones irregulares que violan normas vigentes.

Casualmente la agencia La Diez era, a su vez, la agencia de publicidad de ALUR, empresa colateral de ANCAP en la que esta última tiene más del 90% del capital accionario.

La Diez accedió a esta cuenta a partir de una cesión de contrato que le hiciera DDB, una de las empresas contratadas por ALUR para llevar adelante su campaña publicitaria. A su vez, la adjudicación de la cuenta publicitaria de ALUR a DDB no fue consecuencia de un proceso competitivo, sino que fue adjudicada en forma directa y conjunta con otra agencia de publicidad, ALBISU.

Así lo confirmó el Senador De León, ex Presidente de ALUR, en oportunidad de su comparecencia ante la Comisión Investigadora: *"Se decidió por esas dos empresas porque tienen antecedentes importantes a nivel publicitario en el país. Como dije, se le pidió a dos, pero podrían haber sido más empresa"* y confirmó que no se había realizado un llamado a presentación de ofertas. (Sesión de la Comisión Investigadora de 26.11.15).

Resulta llamativo que ALUR hubiera aceptado un "cambio de proveedor" pasando de DDB a La Diez. No tuvimos acceso ni a los antecedentes sobre cómo se produjo tal "cesión de contrato", ni a la solicitud de DDB para ceder el contrato, ni al acta de directorio de ALUR en la que eventualmente se haya tratado este tema y la correspondiente cesión.

Es más, no existe en las actas del Directorio de ALUR enviadas a la Comisión Investigadora ninguna referencia a la contratación de agencias de publicidad, ni la primera vez cuando se resuelve contratar en forma directa a DDB y ALBISU, ni cuando pasa a trabajar con La Diez. Obviamente este cambio debió haberse registrado, al menos, en la facturación que, debió haber cambiado.

Sin embargo, el Director de DDB, Ricardo Vairo señaló ante la Comisión Investigadora: *“Es común entre las agencias, este es un negocio de personas, que cuando alguien se va y abre su agencia, por un lado el que se va tiene toda la incertidumbre que le genera un nuevo desafío con todos los riesgos que esto tiene y, por otro, los que quedamos en la agencia evaluamos qué posibilidades tiene y qué clientes se puede llevar. Esto pasa normalmente en las agencias porque, repito, básicamente se trata de un negocio de personas. También es bastante usual que haya una especie de negociación y que se pongan determinados límites a estas cosas. Y en este caso es verdad; el límite que negociamos fue que él iba a abrir su agencia y se llevaba determinados clientes, entre ellos ALUR. Este cliente había llegado a DDB a través de Pablo Álvarez”* (Sesión de la Comisión Investigadora de 16.12.15).

De modo que La Diez se convierte en la agencia de ALUR porque fue Pablo Alvarez quien trajo ese cliente a la agencia DDB. Al distribuirse los clientes, DDB entiende razonable que La Diez se quede con ALUR. Bueno es decir que Pablo Alvarez obtuvo la cuenta de ALUR a través de un vínculo personal (reconocido en oportunidad de su comparecencia) con el entonces Presidente de ALUR, el Senador Leonardo De León.

El acuerdo alcanzado entre DDB y La Diez no fue refrendado por ALUR, empresa que siguió trabajando con la nueva agencia sin que conste en la documentación que haya resuelto hacer tal cosa, lo que prueba que el contrato era claramente la consecuencia del vínculo personal entre Pablo Alvarez y Leonardo De León. De modo que al momento de presentarse por la licitación de ANCAP, La Diez contaba con apoyos relevantes.

Resulta llamativo y genera preocupación que ALUR no haya seleccionado su agencia de publicidad por la vía de un procedimiento competitivo, porque si bien es cierto que tiene la forma jurídica de una sociedad anónima, no menos cierto es que más del 90% de su capital accionario pertenece a ANCAP y, por lo tanto, funciona con recursos públicos proporcionados por el Estado.

La ausencia de un llamado a concurso y la existencia de una vinculación personal previa reconocida entre el Presidente de ALUR y el Director de La Diez y no es precisamente una señal de funcionamiento transparente.

Justamente, desde el punto de vista de las irregularidades, además de las contundentes y numerosas observaciones planteadas por el Tribunal de Cuentas, no se tuvieron en cuenta algunas de las disposiciones establecidas en el Decreto 351/07.

En efecto, la norma indicada aprobó una normativa sobre los contenidos que deben tener los pliegos de condiciones que formulen las empresas estatales cuando se contratan agencias de publicidad. El mismo contiene cláusulas particulares que hacen a la especificidad del “objeto contratado”.

El pliego que manejó ANCAP para el llamado a la licitación de la agencia de publicidad en 2011 no fue este que, de hecho y de derecho, ya regía.

Es más, en oportunidad de la comparecencia del Sr. Bernengo, explícitamente reconoce el apartamiento de la normativa vigente al señalar que en la convocatoria tuvieron la intención expresa de favorecer a agencias más chicas. Una sorprendente confesión de la intención de

“direccionar” las pautas del pliego a favor precisamente de la agencia ganadora que, como se sabe, era la única nueva y chica de las diez oferentes: *“Explicaba recién que en el caso de empresas del Estado que manejan cuentas tan grandes, muchas veces, por problemas formales, terminan trabajando las tres o cuatro agencias grandes que tienen el monopolio en Uruguay. Queríamos que en este pliego se pudiera contemplar no solo la posibilidad de que se pudieran presentar no solo empresas nuevas, chicas, sino también del interior”* (Sesión de la Comisión Investigadora de 30.09.15). Es difícil encontrar un ejemplo más rotundo de la confesión de una irregularidad manifiesta.

Así, el Pliego para Agencias pide que se especifique la “ESTRUCTURA DE LA AGENCIA”, debiendo denunciarse el número de empleados y el soporte tecnológico, entre otras cosas. Sin embargo el pliego de ANCAP, no pidió esta información, limitándose a exigir el nombre de los “integrantes del equipo propuesto” (lo que también es pedido por el Decreto referido).

Resulta llamativo que ANCAP no exigiera esta información en el pliego; y esta circunstancia constituye una “presunción de ilegalidad” si se tiene en cuenta que la empresa ganadora de la licitación recién empezaba su actividad, según declaraciones de su Director, Pablo Alvarez. (Sesión de la Comisión Investigadora de 20.10.15).

Otro apartamiento con respecto al pliego para agencias de publicidad que ocurre en el caso, tiene que ver con los antecedentes del oferente, aspecto relevado por el Tribunal de Cuentas de la República. En efecto, el referido pliego exige que los proponentes presenten junto con su propuesta *“cuentas ganadas y perdidas en los últimos tres años”*, en buen romance, se refiere a los antecedentes de los últimos tres años.

Sin embargo el pliego que rigió el llamado que nos ocupa, en lugar de requerir los antecedentes de los últimos tres años, al contrario solicitó **“antecedentes en trabajos similares al licitado como máximo en los últimos tres años.”**

Esto implica una desnaturalización del requisito establecido en el Decreto y supuso una ventaja evidente para la empresa que a la postre resultó adjudicataria, habida cuenta de que la misma no tenía –a la fecha de presentación de la oferta- tres años de antigüedad como tal. No cabe duda que esto constituye una irregularidad, y un apartamiento al Decreto 351/07.

En segundo lugar, tal como observa el Tribunal de Cuentas, los criterios para la adjudicación de los puntajes por los distintos subítems no estuvieron debidamente definidos. Ello facilitó –sin duda- que La Diez pudiera obtener en el brief un puntaje tal que le valiera la adjudicación, en tanto a través de ese ítem logró superar ampliamente la puntuación de los demás oferentes, que habían resultado mejor puntuados que aquella en todos los demás aspectos valorados.

Por otra parte, las declaraciones del Sr. Ricardo Vairo ante la Comisión Investigadora confirman que, efectivamente, en la presentación de La Diez a la licitación de la cuenta publicitaria de ANCAP, esta se había adjudicado méritos institucionales que correspondían a DDB: *“En primer lugar, corresponde aclarar que DDB no participó en esa licitación. En segundo término, si no me equivoco, las agencias eran nueve o diez y basaban su reclamo en el hecho de que La Diez había incluido como antecedentes trabajos realizados por DDB. Básicamente, dentro de esos antecedentes se mencionaban al Banco de Previsión Social y a la Intendencia de Montevideo. Esto es así: todos los trabajos que se manejaron en la presentación de la agencia La Diez fueron desarrollados por DDB Uruguay”* (Sesión de la Comisión Investigadora de 16.12.15).

Esta confirmación ratifica que la observación del Tribunal de Cuentas señalando que la postulación de La Diez debió haber sido descalificada de la licitación era correcta y que, por el contrario, la postura asumida por la Comisión Adjudicataria de ANCAP era insostenible e irregular.

A su vez, como se dijo más arriba, la adjudicación de la cuenta a La Diez fue recurrida por las nueve agencias que compitieron y ameritó, además, un planteo formal de AUDAP ante el Directorio de ANCAP.

La actual Presidenta de AUDAP, en aquel entonces Secretaria de la Directiva, Patricia Lussich refirió a esa reunión en estos términos: *“Luego de ese fallo del Tribunal de Cuentas solicitamos una reunión al Directorio de ANCAP, la que se llevó a cabo el 26 de abril de 2011 y a la que concurrí en mi calidad de secretaria de la Asociación, junto con el señor Ricardo Vairo, que era el Presidente de Audap en aquel momento...Nos recibió el señor Sendic y también estaba un director del Partido Nacional cuyo nombre no recuerdo, entre otros miembros del Directorio, aunque no sé si se trataba de todos sus integrantes. En esa reunión planteamos nuestras inquietudes con respecto a las irregularidades en el caso de la agencia La Diez y recomendamos que se hiciera un nuevo llamado. Frente a nuestro planteo, el señor Sendic respondió que él confiaba mucho en la Comisión técnica y en el resultado de su evaluación. También nos dijo que habían valorado la propuesta creativa de esa agencia que recibió un puntaje de 12 en 12, el mejor de los que se habían presentado. Asimismo, el señor Sendic manifestó que no creía que fuera necesario hacer un nuevo llamado y cuando le dijimos del fallo que teníamos a favor por parte del Tribunal de Cuentas nos respondió que no era vinculante y que, por lo tanto, iban a seguir adelante con la asignación a la agencia La Diez... Recuerdo haber dicho al señor Sendic que para mí era un gran problema que ellos contrataran a un proveedor que alteraba datos o mentía antes de empezar a trabajar. Ante esto, el señor Sendic respondió que ese no era un tema que yo debiera valorar o tener en cuenta, porque había una Comisión técnica que había dado los mejores puntajes y que, por otra parte, había presentado el mejor precio, ya que este era de alrededor del 50% en lo que refiere a la inversión en medios con respecto a los que propusieron las demás agencias. En cuanto al honorario fijo su precio fue un 35% más bajo con relación al del resto de las agencias. Entonces, si esa agencia presentó el precio más conveniente y según la Comisión técnica también había sido la mejor en cuanto a la propuesta creativa, para el señor Sendic era suficiente como para seguir adelante y no había motivo para hacer un nuevo llamado”* (Sesión de la Comisión Investigadora de 20.10.15)

A su vez, el Sr. Ricardo Vairo, en aquel entonces Presidente de AUDAP confirmó en todos sus términos los contenidos de la reunión entre AUDAP y el Directorio de ANCAP: *“Solicitamos una reunión y fuimos recibidos por todo el Directorio de ANCAP. Leí la versión taquigráfica donde Patricia Lussich manifiesta los detalles de esa reunión, pero si los señores senadores lo estiman conveniente los puedo repetir. Suscribo sus expresiones en cuanto a cómo fue la reunión, su tenor, el pedido de Audap y la respuesta que recibimos”* (Sesión de la Comisión Investigadora de 16.12.15).

Entre las argumentaciones que el Directorio de ANCAP manejó para defender su decisión de adjudicar la cuenta publicitaria, fue que las demás agencias de publicidad habían presentado un mismo porcentaje de comisión (3%) lo que se presentaba como una afectación de las reglas de la competencia en perjuicio de ANCAP. Sin embargo, el porcentaje de la comisión estaba incluido en el pliego de condiciones como el límite de la comisión a cobrar, de modo que la propia ANCAP no lo consideraba abusivo y, por otro lado, resulta lógico que los oferentes postulen el honorario y la comisión máxima propuesta por el propio organismo.

En tal sentido, el Presidente de AUDAP, señaló que no era de extrañar la coincidencia de las ofertas: *“Si se hacen las cosas bien, no. El nuestro es un negocio de personas. Básicamente el 70% o el 80% de los costos son horas hombre. Si uno calcula cuánto va a trabajar en una empresa o cuántas campañas va a hacer, debería dar aproximadamente lo mismo porque todos pagamos más o menos los mismos sueldos. Eso a mí no me extraña”* (Sesión de la Comisión Investigadora de 16.12.15).

En consecuencia, es posible afirmar sin temor a equivocarnos, que existió en el caso una violación de las normas del TOCAF que ordenan mantener la igualdad entre los oferentes y llevar adelante un proceso transparente, conforme advierte el Tribunal de Cuentas en sus observaciones al procedimiento.

A su vez, de acuerdo con el Decreto 30/03 *los funcionarios públicos utilizarán medios idóneos para el logro del fin de interés público a su cargo, procurando alcanzar la máxima eficiencia en su actuación.*

El artículo 20 del mismo cuerpo normativo dispone que *“Los funcionarios públicos tienen la obligación de respetar estrictamente los procedimientos de contratación aplicables en cada caso y de ajustar su actuación en la materia a los siguientes principios generales (...) F) Igualdad de los oferentes, concurrencia en todos los procedimientos competitivos para el llamado y la selección de ofertas y amplia publicidad de las adquisiciones de bienes y contrataciones de servicios (arts. 5° de la ley 17.060 y 11 literal H) del Decreto 354/999”.*

Agrega luego en el artículo 23 que *“Todos los funcionarios públicos con funciones vinculadas a la gestión del patrimonio del Estado o de las personas públicas no estatales deberán ajustarse a las normas de administración financiera aplicables, a los objetivos y metas previstos, al principio de buena administración, en lo relativo al manejo de los dineros o valores públicos y a la custodia o administración de bienes de organismos públicos. Sus transgresiones constituyen faltas administrativas aun cuando no ocasionen perjuicios económicos (arts. 119 y siguientes del TOCAF)”.*

Por último el artículo 38 dispone que *“el incumplimiento de los deberes explicitados en este decreto y la violación de las prohibiciones contenidas en él, constituirán faltas disciplinarias. Ello, sin perjuicio de la responsabilidad civil y/o penal prevista por la Constitución y por las leyes (inciso 2° del artículo 21 de la ley 17.060)”.*

No parece caber margen de duda razonable en cuanto a que estas disposiciones han sido transgredidas por las autoridades a quienes tocó la responsabilidad de resolver la adjudicación de la cuenta publicitaria de ANCAP a La Diez.

12.2. La gestión de la publicidad

Del análisis de la gestión de la publicidad de ANCAP a través de la agencia de publicidad, ha resultado claro que la empresa ha utilizado la agencia de publicidad para “obviar” ciertos controles que corresponden a las compras estatales. En efecto, de la comparecencia del Sr. Pablo Bernengo, Gerente de Relaciones Institucionales y Comunidad, emerge con absoluta claridad que la publicidad se manejaba “a gusto del consumidor” y “se pasaban o no gastos por la agencia” sin ningún tipo de criterio objetivo o de oportunidad (Sesión de la Comisión Investigadora de 30.09.15).

Lo cierto es que se obviaban los más elementales procedimientos de “buena gestión” habida cuenta de que no existían procesos de control sobre la gestión de la agencia, tampoco existía un protocolo que definiera qué gastos o inversiones publicitarias se hacían por la agencia y cuáles eran gestionadas directamente por la empresa y, además, se utilizaba un procedimiento indirecto de facturación a través de la intermediación de la agencia de publicidad.

(a) Ausencia de control sobre la gestión de la agencia

De las comparecencias de los jefes de ANCAP que interactuaban con la agencia de publicidad surge con claridad que aquellos depositaban en estas las decisiones y resoluciones en materia de contrataciones y aceptación de presupuestos.

En efecto, de acuerdo al pliego de condiciones ANCAP podía exigir a la agencia de publicidad la presentación de tres presupuestos. Esta posibilidad es una garantía para evitar los riesgos de pagar sobrepagos en la medida que la agencia presente sólo una propuesta presupuestal para cada contratación o gasto.

Lo cierto es que después de contrastar las respuestas de los jefes del área y del Director de la agencia de publicidad surge que la solicitud de tres presupuestos por parte de ANCAP no era el procedimiento habitual.

Así surge expresamente de las declaraciones de Susana Pérez: *“La agencia provee el proveedor. La licitación no nos obliga a controlar que la agencia convoque varios precios de proveedores; dice que en el caso que ANCAP solicite tres presupuestos, la agencia se los debe proveer. No en todos los casos se le solicita tres presupuestos”* (Sesión de la Comisión Investigadora de 06.10.15).

Y a pesar de que Pablo Bernengo sostuvo lo contrario con respecto al caso de la fiesta de inauguración de la Planta Desulfuradora, no presentó documentación que probara la existencia de otros presupuestos y en otro momento de su comparecencia sostuvo lo contrario.

La ausencia de este procedimiento de control es poco frecuente, en tal sentido la Lic. Patricia Lussich, Presidenta de AUDAP, señaló: *“Me parece que eso depende mucho de los clientes, pero en la mayoría de los casos, especialmente los de gran porte, internacionales o multinacionales, lo solicitan, porque tienen un tema de auditoría interna: necesitan tres presupuestos por cada trabajo que se va a realizar. Eso es bastante habitual y a las agencias nos da bastante trabajo, porque a veces inclusive sabemos que tal vez es un proveedor el que lo va a hacer. Pero es una política de testigos. Y hay procesos de auditorías en muchas empresas, creo que de las importantes, nacionales e internacionales, que obligan a las personas que están a cargo del marketing a estar con este tema de los tres presupuestos, que nos da mucho trabajo, pero hay que hacerlo”* (Sesión de la Comisión Investigadora de 20.10.15).

Pero la ausencia de control va mucho más allá, para Susana Pérez el control sobre el cumplimiento de las obligaciones de la agencia no le corresponde: *“lo que me corresponde por el sistema es comprobar que se cumpla el servicio. En una palabra, si estaba la carpa, las sillas y, además, 1.800 personas pueden dar cuenta de que todo eso se cumplió. Eso es lo que me corresponde al poner la firma aquí. Entro al sistema y le digo que una determinada disponibilidad se va a afectar, pero eso pasa al área económico-financiera, luego lo analiza el tribunal de cuentas y se paga a mes vencido, es decir, dos meses después. Quiere decir que los proveedores reciben el pago de parte de la agencia”*. (Sesión de la Comisión Investigadora de 06.10.15).

Peor aún, la Jefa de Comunicación Corporativa entiende que no debe tener contacto con los proveedores: *“trato de tener el menor contacto posible con los proveedores. Yo tengo un marco legal, que es la licitación; una resolución que me ampara y un gerente que confía en el trabajo que se pueda hacer en equipo. No me muevo de ahí. No participo de la parte social que atañe a mi tarea; lo hago a propósito. Cuando vienen a decir por otra vía que aquello puede salir más barato o no, que puede ser de una manera o de otra; no me corresponde a mí. Yo tengo una agencia que es el brazo ejecutor para que resuelva eso. No entro en los temas y no quiero saber nada con los proveedores.* (Sesión de la Comisión Investigadora de 06.10.15).

Susana Pérez agregó: *“si ANCAP le solicitó o no tres presupuestos a La Diez, los senadores se lo tiene que preguntar a la agencia porque por licitación, no está obligado y acá, evidentemente, el proveedor podía responder. Se trabajó para una licitación dando las máximas garantías y después opera por el lugar que tiene. Además tiene un rubro para gastar. Sería como seguir sumando más dinero por otra vía. La agencia habrá consultado, pero si hay más de un presupuesto se lo tienen que preguntar a ella”* (Sesión de la Comisión Investigadora de 06.10.15).

Justamente, del análisis de la información disponible resulta que varios casos de gastos importantes realizados a través de la agencia de publicidad, además de la mencionada fiesta de inauguración de la Planta Desulfuradora, fueron mediante contratación directa de un único proveedor.

En efecto, Latin Design que fue el proveedor de todos los insumos de la referida fiesta, también fue la empresa contratada para la realización del stand de la Expo Prado 2013 por un valor superior a los U\$ 200 mil y en 2014 vuelve a ser la empresa contratada por un valor también de alrededor de U\$ 200 mil. A su vez, la fiesta de inauguración de la Planta de Cemento de Minas en agosto de 2014 representó un pago por alrededor de U\$ 250 mil, así como el stand de ANCAP en la Feria de Mariano Roque Alonso en Paraguay que significó un costo de U\$ 270 mil e, incluso, la realización del stand de ANCAP en la Feria del Petróleo en Moscú. También figura la contratación de Latin Design en los casos de diversos eventos que organiza ANCAP con agentes petroleros, en los que se encarga del lugar, el catering y el show.

En todos los casos, se realizaron estas contrataciones sin que ANCAP exigiera otros presupuestos por montos que ANCAP debería haber licitado (mediante la factura de La Diez se saltea este requisito) y por valores que, al igual que en el caso de la Fiesta de la Planta Desulfuradora, se ubican por encima de las referencias del mercado.

El Director Pablo Álvarez justificó esta preferencia: *“En 2012 conocimos a Latin Design debido a que había trabajado en un proyecto con la empresa anterior que no recuerdo bien cuál era. Vimos que trabajaba muy bien; es un proveedor que en términos de calidad, por su forma de trabajar y por el equipo profesional está más allá de ser un proveedor premium. Trabajamos, entonces, en el stand de 2013, que fue bastante atípico para la Rural del Prado, porque ganó absolutamente todos los premios, incluso el premio de Montevideo, Capital Iberoamericana de la Cultura otorgado por la Intendencia de Montevideo...A partir de ese momento, trabajamos con Latin design y en aquellos eventos en los que se daban determinadas características como grandes niveles de presión, exigencia y poco tiempo, proponíamos trabajar con esa empresa”* (Sesión de la Comisión Investigadora de 20.10.15).

Sin embargo, resulta evidente que se obviaron los procedimientos competitivos que hubieran permitido controlar los precios efectivamente pagados. Por otra parte, estos ejemplos son confirmatorios de la omisión contumaz de los funcionarios de ANCAP de controlar los gastos decididos por la agencia de publicidad.

Insólito, la persona encargada de controlar la actividad de la agencia de publicidad, declara expresamente que no lo hace y que, es más, prefiere no meterse en esos temas, dejando todo en manos de la agencia, incluso si debe o no debe contar con tres presupuestos. Lo único que, según ella, le corresponde controlar es que el total de las contrataciones no supere el monto máximo aprobado para el ejercicio presupuestal.

Con respecto al control del cumplimiento de la pauta publicitaria, Susana Pérez también señaló que no es una tarea que le corresponda: *“uno cuando contrata un medio no debe ser juez y parte, están las auditorías, que son las que reportan el control de esa comunicación, o sea, si se ejecutó o no. ANCAP no controla los medios, aunque por supuesto que tratamos de ser activos,*

porque se hace una inversión que a nosotros nos preocupa. Después, la agencia se vale de las centrales o de auditorías de medios, como por ejemplo Ibope. O sea, se controla a través de ellos... ANCAP no tiene que controlar, no le corresponde hacerlo. Quien tiene que hacerlo es la agencia. La pregunta es ¿controlamos? Sí, pero la responsabilidad última y primera de ver que ese control está hecho lo tiene la agencia de publicidad. La agencia es la que controla la pauta". (Sesión de la Comisión Investigadora de 06.10.15).

Sin embargo, la Presidenta de la Asociación Uruguaya de Agencias de Publicidad señaló ante la Comisión que era importante que el anunciante (en este caso ANCAP) exija a la agencia el informe de las empresas que auditan las pautas publicitarias: *"En principio, en la mayoría de los casos, las agencias de publicidad –dentro de sus servicios en el área de planificación de medios– tienen que contratar a empresas porque ellas no hacen esos controles. Además, hay muy pocas empresas de estas y todas están centralizadas en Montevideo. Lo que se puede controlar es la pauta de televisión en Montevideo a través de empresas como Ibope o Mediciones y Mercado. Es un insumo que la agencia tiene que contratar –que significa un costo para ella– para darle el servicio que se llama «control de pauta» a los clientes. Obviamente, esto es un cincuenta y cincuenta. Sin duda, no es un tema de desconfianza con la agencia, pero en la mayoría de los casos le solicita a la agencia los checkings, los chequeos o los informes de que la pauta está saliendo en tiempo y forma" (Sesión Investigadora de 20.10.15).*

Sorprendentemente, el Director de La Diez no opina lo mismo, puesto que al ser interrogado específicamente sobre este aspecto, señaló: *"En primer lugar, respecto al manejo profesional de las agencias de publicidad, estas no pueden ser juez y parte y ser quienes recomiendan los medios y las controlan. De todas formas, tampoco corresponde que el control sea de ANCAP, porque en cierta manera, lo paga la agencia, nosotros lo pagamos" (Sesión de la Comisión Investigadora de 20.10.15).* Es curioso que no reconozca que ANCAP tiene derecho e, incluso, el deber de controlar el cumplimiento de la pauta publicitaria acordada con la agencia.

Entonces, de acuerdo a lo declarado por los jerarcas y el Director de La Diez, ANCAP ha dejado en manos de la agencia una discrecionalidad total en la contratación y definición de los presupuestos, así como en el efectivo control de la ejecución de la pauta publicitaria.

Es particularmente grave que la Jefa de Comunicación Corporativa crea que su única función consiste en firmar la conformidad con las facturas que la agencia le envía, con el único límite de que el gasto total anual no supere la asignación prevista. No se exigen tres presupuestos, no se mantiene ningún contacto con proveedores, no se controla la pauta publicitaria. En definitiva, La Diez tiene total discrecionalidad para resolver en todas las contrataciones que forman parte de su gestión lo que supone una grave irregularidad y, por cierto, una omisión de los deberes funcionales.

(b) Ausencia de criterios objetivos para delimitar gastos por agencia de gastos directos

A su vez, de las comparencias de los jerarcas encargados de la publicidad de ANCAP así como de las declaraciones del Director de La Diez surge que no existen criterios objetivos o protocolos de actuación para determinar qué gastos se canalizaban por la agencia y qué gastos se realizaban en forma directa por ANCAP.

Porque del total de los gastos en el rubro publicidad existe una proporción de ellos que no son ejecutados a través de la agencia, más adelante veremos la evolución de los gastos de ANCAP en materia de publicidad y cómo se distribuye la ejecución de los mismos.

Pues bien, en el transcurso de la actuación de la Comisión Investigadora se buscó establecer qué criterios tenía ANCAP para determinar que ciertos gastos se realizaran a través de la gestión de la agencia que otros gastos se realizaran en forma directa por ANCAP.

Sin embargo, no fue posible obtener una respuesta concreta al respecto.

En efecto, el Presidente del Directorio, José Coya, indicó: *“Todo lo que refiere a qué hacer, con quién hacerlo, incluso si es pertinente hacerlo para un producto o para una unidad de negocios en general, siempre viene, obviamente, sugerido y promovido desde el área técnica, es decir, desde el área comercial, que es una gerencia corporativa de Ancap, o desde la gerencia de relaciones institucionales, que tiene que ver con este contrato de la agencia de publicidad y que tiene una mirada mucho más corporativa que la gente de la parte comercial... El Directorio aprobó, a través de una resolución, el plan general, que es el que presenta el área corporativa al Directorio, bajo la lógica de tener, como les decía la otra vez, una serie de cuestiones que están vinculadas al año en particular que se está programando...A partir de la aprobación de ese plan, que incluye esas actividades, estas constituyen propuestas técnicas de las gerencias correspondientes, que vienen de la mano de contar con el asesoramiento de la agencia, porque para algo la tenemos. La agencia, en definitiva, sirve para ese tipo de cuestiones que están relacionadas con los aspectos de sugerencias técnicas que a Ancap, obviamente, le han venido muy bien.”* (Sesión de la Comisión Investigadora de 01.09.15).

Es decir que el Directorio indicó que las decisiones concretas de pagos y contratos se aprueban por la Gerencia de Relaciones Institucionales y Comunidad. Sin embargo, los jefes de esta repartición sostuvieron otra cosa.

El Gerente Bernengo dijo que todos los gastos correspondientes a la fiesta de inauguración de la Planta Desulfuradora los había consultado y sometido a la aprobación del Presidente del Directorio; además, la Jefa de Comunicación Corporativa, Susana Pérez, señaló que las decisiones sobre los gastos publicitarios se tomaban en el Directorio.

En tal sentido y a modo de ejemplo, dijo: *“salvo que la resolución del directorio diga específicamente cómo se paga –el directorio puede resolver que determinada compra o medio de comunicación se va a pagar por la agencia o no determinarlo–, si los gastos van por agencia o no, lo determina la gerencia... En los casos, por ejemplo, de la planta desulfuradora, el tema de Paraguay o de Moscú, que son gastos grandes, se podía tomar la decisión de que lo hiciera ANCAP mismo, llamando al procedimiento para que se hiciera, o pasarlo por agencia. En ese caso, la decisión de la presidencia fue hacerlo vía agencia”* (Sesión de la Comisión Investigadora de 06.10.15).

Además, agregó: *“Por ejemplo, a usted le aprueban una participación en el Congreso Mundial de Petróleo y lo hace el directorio; seguramente eso va a implicar gastos en producción de stands. Lo que usted pone en la resolución es el costo del stand para la organización del evento en Moscú o la organización del evento en Paraguay, como es el caso de la Asociación Rural de Paraguay. Pero después, ese desarrollo implicará una inversión. Para ello tengo la aprobación de la licitación. El criterio es la disponibilidad y para eso, en consulta, se trabaja en equipo con la gerencia, pero siempre se pone el tema a consideración del directorio”.* (Sesión de la Comisión Investigadora de 06.10.15).

Pero, por su parte el Director de la agencia, Pablo Alvarez, dice que *“lo que tenía para hacer le llegaba por Resolución de Directorio”.* Luego en otro pasaje de su declaración dice que *“los planes de medios de parte de la Agencia se manejaban con Susana Pérez y Pablo Bernengo.”* Y, todavía, más adelante declara que *“se lo decía la gerencia, pero no sabía de donde venía la decisión”* e insiste en que *“los gastos los aprobaban Susana Pérez y Pablo Bernengo.”.* Como se puede apreciar, el Director de la agencia entiende que los gastos y contrataciones que le corresponden venían definidos por parte de la Gerencia de Relaciones Institucionales y Comunidad (Sesión de la Comisión Investigadora de 20.10.15).

Sobre el proceso de compra (siempre referido a la publicidad) la señora Pérez agregó: *“Esto funciona de la siguiente manera: proveemos la información de los recursos que tenemos, la viabilidad y la factibilidad de quién puede hacerlo para que el directorio tome la decisión. No participamos en nada que no sea aprobado por el directorio. Lo que no necesita ir al directorio son los gastos de producción que demande esa instalación porque está lo otro que a usted lo ampara para poder disponer”*. (Sesión de la Comisión Investigadora de 06.10.15). Otra vez la confusión sobre cuáles son los criterios para definir las distintas esferas de actuación.

Finalmente, el Gerente Bernengo agregó otro elemento más, al señalar que en muchos casos los criterios de decisión sobre en qué medios se pone publicidad son resorte de los directores: *“Si usted me pregunta por qué pone publicidad Ancap en algunos programas de radio le tengo que decir que es porque algún director lo ha señalado. En todo caso, cuando venga el directorio de nuevo pueden hacer la consulta”* (Sesión de la Comisión Investigadora de 30.09.15). Dejando entrever, de este modo, que los directores asignan publicidad sin criterios técnicos ni vinculados con una evaluación correspondiente.

O sea que, por un lado se afirma que las decisiones provienen de la Presidencia del ente y, al mismo tiempo, se indica que las toma el Directorio en su conjunto. A su vez, el Directorio señala que las decisiones concretas las toma la Gerencia del área correspondiente.

De cuanto viene de señalarse, y las declaraciones transcriptas, surge con meridiana claridad que no existe una definición concreta –o al menos no puede determinarse- respecto de a quién correspondía –o tomaba para sí- la decisión vinculadas a los gastos/compras de publicidad del Organismo. Cada uno de los comparecientes dio una versión distinta sobre el punto, y la responsabilidad que le cupo en el tema.

(c) Utilización de un procedimiento indirecto de facturación a través de la agencia de publicidad

En las sucesivas comparecencias en el marco de la actuación de la Comisión Investigadora, quedó claro que el sistema de facturación establecido entre ANCAP y la agencia de publicidad tenía una peculiaridad que no es el procedimiento común en este tipo de relación.

En efecto, los proveedores facturan a la agencia y esta, a su vez, factura a ANCAP por el mismo monto. Luego La Diez factura, por documento separado, la correspondiente comisión del 1.5%.

Consultado el Sr. Ricardo Vairo, ex Presidente de AUDAP, sobre esta modalidad de facturación señaló: *“Mi experiencia con todas las empresas estatales con las que he trabajado es que la inversión de medios se da directamente entre el medio y el anunciante. Quiere decir que puede o no participar la agencia –seguramente sí participa en la negociación– que es la que aconseja los medios; pero la facturación se hace en forma directa entre el medio y el anunciante. Sí es normal que la parte de producción pase por la agencia”* (Sesión de la Comisión Investigadora de 16.12.15).

El propio Raúl Sendic, reconoció que el mecanismo elegido permitía a ANCAP evitar los llamados que, como se sabe son componentes básicos de garantía para evitar las irregularidades en las contrataciones: *“Tengo la impresión de que el motivo es que eso permite agilizar trámites. En realidad, la agencia tiene un presupuesto asignado, que se va administrando en coordinación entre la agencia y la Gerencia de Relaciones Institucionales y Comunidad, que es la que trabaja directamente con la agencia. Eso permite que muchas cosas puedan ser contratadas directamente por la agencia sin que ANCAP tenga que estar, una y otra vez, haciendo llamados. Se trata de prestaciones menores, cuando hay que hacer un determinado evento o una determinada actividad o cuando, por ejemplo, hay que contratar una determinada producción de una publicidad. Me imagino que en todas las empresas del Estado funcionará de la misma manera, que la agencia tiene un presupuesto asignado y una*

cierta capacidad de contratación a través de ese presupuesto” (Sesión de la Comisión Investigadora de 15.12.15).

Al contratar a través de la Agencia de Publicidad, ANCAP “pasaba por alto” el proceso de compras previstos en el TOCAF, no hacen llamados a licitación; luego tampoco se le exige la presentación de tres presupuestos para la mejor toma de decisión y además pagaba, en todos los casos, la correspondiente comisión del 1,5%.

12.3. Las comisiones sobre las compras y contrataciones de la agencia de publicidad

Un aspecto relevante es la existencia de comisiones adicionales al 1,5% establecido en el pliego de condiciones de la licitación de la agencia de publicidad. Efectivamente, existe información para señalar que La Diez ha cobrado en forma frecuente una comisión adicional a los proveedores que se puede estimar en el orden del 15 al 20%.

Esta práctica, que es común en la gestión de las agencias de publicidad, sin embargo ha alcanzado, en el caso de La Diez, dimensiones sorprendentes. En efecto, tanto por el monto como por la abarcabilidad de los proveedores alcanzados, así como por el procedimiento seguido, se trata de una modalidad operativa que, a nuestro juicio, constituye una notoria irregularidad con apariencia de ilicitud.

De acuerdo a esta forma de actuación es posible señalar que ANCAP ha debido abonar sobreprecios en, al menos, parte de las compras y contrataciones encargadas a La Diez, que fueron aprovechados por la agencia de publicidad. Es decir, que La Diez no sólo cobraba el 1,5% establecido en el pliego de condiciones de la licitación por las diferentes contrataciones en las que intermediaba, sino que cobraba una cifra adicional que, por la información que hemos podido obtener, oscila entre el 15 y 20% a los proveedores de los diferentes contratos, suma que se incluía en el precio que ANCAP pagaba.

En efecto, de las declaraciones del Director de La Diez, Pablo Alvarez, ante la Comisión Investigadora, surge que en distintas oportunidades y ante diferentes preguntas formuladas por integrantes de la Comisión, se negó a responder sobre cómo se manejaba la agencia con los proveedores fundando su reticencia en que era parte de la estructura privada del negocio. (Sesión de la Comisión Investigadora de 20.10.15).

Tampoco respondió ante el planteo de un caso concreto en el que se proporcionó la documentación correspondiente. Se trata del caso de Lendensol S.A. que facturó a La Diez por \$ 82.800 más iva por la realización de un estudio cualitativo con respecto a modificaciones en el logo de ANCAP de fecha 02.06.14, también se presentó una factura que La Diez le hizo a Lendensol por \$ 13.800 de fecha 17.07.14 y un recibo posterior de fecha 03.10.14 por el que La Diez confirma el cobro de los \$ 13.800 (Documentación entregada a la Comisión Investigadora por el autor de este informe).

Preguntado el Sr. Pablo Alvarez por el fundamento de la factura hecha y cobrada a Lendensol S.A., este rehusó responder: “Como dije recién, no voy a responder sobre cómo se estructuran los negocios en las agencias de publicidad”. Repreguntado sobre “a título de qué le facturó a la empresa Lendensol S.A. ratificó que no lo haría. (Sesión de la Comisión Investigadora de 20.10.15).

Posteriormente se envió nota a los diferentes medios de comunicación a efectos de saber si la agencia de publicidad, La Diez, cobraba comisiones por sus servicios relacionados con la

publicidad de ANCAP. Sólo dos medios de comunicación brindaron información concreta, lo que demuestra hasta qué punto este es un tema opaco en nuestro medio.

Las dos respuestas recibidas confirman el cobro de un porcentaje por parte de la agencia La Diez por concepto de la publicidad pautaada para ANCAP en dichos medios. En el caso de Radio Oriental el porcentaje indicado es del 15% (Nota de 17.11.15) y en el caso de Radio Universal el porcentaje indicado es del 20% (Nota del 11.11.15).

Si a estas respuestas agregamos la actitud reticente del declarante así como las evasivas expresadas, todo hace suponer que con buena parte de sus proveedores, sino es con todos, se manejaba de la misma forma que lo hizo con Lendensol S.A.

Esta información no es neutra, sino que por el contrario, implica un perjuicio para ANCAP. En efecto, el cobro de las mencionadas comisiones, que estarían ubicadas entre un 15 y 20% de la facturación publicitaria, habría representado un sobreprecio que el ente habría estado pagando por encima del precio de mercado.

Puede ser que la modalidad de cobro de comisiones por publicidad sea de orden con los medios de comunicación, en cuyo caso el monto de la comisión está incorporado en el valor real del precio. Pero en otros casos de proveedores tales como empresas encargadas de estudios de mercado (como Lendensol S.A.) u otras que proveen servicios de catering o demás insumos, ciertamente la incorporación del valor de la comisión implica que ANCAP paga un sobreprecio cuyo beneficiario es la agencia de publicidad, a la que ya le paga la referida comisión del 1.5% acordada en el contrato.

Para tener claros los términos de comparación, el monto fijado en el contrato firmado entre ANCAP y La Diez establece que esta percibirá un honorario fijo anual equivalente a \$ 1,140 millones de pesos más la comisión acordada que equivale al 1.5% hasta un tope de \$ 1,260 millones de pesos por año, estas cantidades se actualizan anualmente. (Resolución de Directorio, Acta 7573, Expediente Nº 241/357).

La traducción en dólares representa que la agencia de publicidad durante los años en que ha estado encargada de la publicidad de ANCAP ha percibido (por los dos conceptos) alrededor de U\$ 120 mil al año. Sin embargo, si a esta cifra se agrega el estimado correspondiente a las comisiones cobradas a los proveedores, señaladas más arriba, se concluye que La Diez habría cobrado por este concepto una cifra bastante mayor que la estipulada en el contrato.

Este aspecto, como es obvio, representa un componente de manifiesta irregularidad, del que puede derivar la configuración de un ilícito por parte de la agencia en perjuicio de ANCAP. La valoración de estas circunstancias deberá ser realizada por la Justicia.

12.4. La evolución del presupuesto de publicidad

El presupuesto de gastos en materia publicitaria por parte de ANCAP tuvo una evolución muy creciente en los últimos años.

En efecto, la cifra equivalente a alrededor de U\$ 4 millones por año corresponde al monto máximo que el ente gasta a través de la agencia de publicidad, sin embargo como quedó de manifiesto en oportunidad de la comparecencia del Gerente Pablo Bernengo, ANCAP tiene una estructura de gastos por publicidad que incluye montos por fuera de los asignados a la agencia de publicidad.

Al analizar las cifras presentadas por el Gerente de Relaciones Institucionales y Comunidad se observa que los montos asignados a la cuenta de la agencia de publicidad se mantienen fijos

durante el período en torno al tope establecido en el contrato. Mientras que las cifras referidas al gasto publicitario global de ANCAP aumentan significativamente en los dos últimos ejercicios.

Particularmente, en el período que va de mediados de 2013 a mediados de 2014 los gastos publicitarios directos de ANCAP, por fuera de la Gerencia de Relaciones Institucionales y de la agencia, crecen significativamente, pasando de alrededor de U\$ 190 mil a U\$ 1 millón. En su momento el Gerente Bernengo no supo responder a esta interrogante.

A su vez, las cifras totales van aumentando de U\$ 6,8 millones en 2012-13 a U\$ 9,1 millones en 2014-15. Por otra parte, el Presidente del Directorio de ANCAP reconoció en la Comisión Investigadora que el gasto total en publicidad del grupo ANCAP había superado los U\$ 10 millones en 2013 y otro tanto en 2014. (Sesión de la Comisión Investigadora de 01.09.15)

Como se puede apreciar, los gastos en publicidad se disparan de manera muy significativa desde mediados de 2012 a fines de 2014, esto es particularmente contradictorio con el proceso crítico que vive la empresa en esos años, con crecientes pérdidas que no son congruentes con esta conducta de sustancial incremento del gasto.

Se trata de otro ejemplo visible de mala administración que, además, sospechosamente se alinea con la aproximación de los tiempos electorales.

12.5. El caso de la radio comunitaria de Quebracho

Uno de los casos que tuvieron mayor trascendencia en este capítulo, por lo sorprendente de las actuaciones de ANCAP, fue el otorgamiento de publicidad por U\$ 5 mil a la radio comunitaria La Propia, de la localidad de Quebracho en el Departamento de Paysandú.

Obviamente, la significación del hecho no tiene que ver con la magnitud del monto, sino con el procedimiento que revela la existencia de graves irregularidades.

En efecto, de acuerdo a las declaraciones del Gerente de Asuntos Institucionales: *“En la primera nota que envía la gente de Quebracho le plantea a Ancap la posibilidad de que le dé los USD 5.000 para comprar los equipos. Me comuniqué con ellos y les planteé que la empresa no les daba plata para la compra de los equipos y, por lo tanto, dejamos en claro que no íbamos por ese camino. Luego, me llega una propuesta de la radio planteando el auspicio por seis meses por presentación y cierre de los programas principales –información que tiene el señor Senador– por USD 5.000. Consultamos, porque había venido de la Presidencia de Ancap, y se nos dijo que habían recibido a esos señores –no sé si los recibió el director Coya– y plantearon la resolución de la compra de la publicidad”* (Sesión de la Comisión Investigadora de 30.09.15).

Como surge de las declaraciones de Bernengo, este había rechazado por improcedente la solicitud de la radio, pero luego viene una orden desde la Presidencia del Directorio de que se haga la contratación por publicidad por el mismo valor antes pedido.

En función de esa decisión tomada por iniciativa de la Presidencia del ente, la Gerencia de Asuntos Institucionales y Comunidad elaboró un expediente en el que se promueve la contratación de publicidad durante los meses de mayo a octubre de 2014. La nota enviada por el Director de la radio es de fecha 28 de abril de 2014. (Actuación N° CI-0077/2014).

En ese expediente se solicita al Directorio la aprobación del monto requerido por el director de la radio con el objetivo de pautar publicidad de ANCAP en *“la presentación de la apertura y*

cierre de transmisión de la radio con frecuencia de lunes a domingo de 7 a 14hs, presentación informativo de la mañana y central con frecuencia de lunes a sábado, todo por un costo total de U\$ 5000”.

Por otra parte, la mencionada radio no había comenzado a funcionar, lo que es consistente con la solicitud original de su director, por la que esperaba el aporte de ANCAP para comprar los equipos de transmisión.

Además, constan las grabaciones de audio de fecha mayo de 2015 en que el Director de la radio inaugura las transmisiones y agradece a ANCAP el aporte que hizo posible su salida al aire: *“Teníamos problemas económicos para comprar los equipos, teníamos problemas locativos que finalmente se lograron subsanar. Lo económico para la compra de equipos se solucionó con un auspicio de ANCAP, por eso pasamos la propaganda de ANCAP”* (Diario El Observador de 01.10.15 en el que se adjunta el testimonio de audio de las palabras referidas).

Como se puede apreciar, la aprobación de este auspicio, cuya falsedad resultaba conocida por las autoridades del ente y está confirmada por las pruebas correspondientes a la versión de audio del director de la radio, constituye una actividad a todas luces ilícita en perjuicio de la empresa.

Por si faltara algún ingrediente a la situación en torno a este tema, el Director de la radio comunitaria La Propia fue candidato a Alcalde por la localidad de Quebracho y apoyó al candidato a Intendente que representaba a la lista 711 del ex Presidente de ANCAP, Raúl Sendic.

Durante el año 2015 la radio comunitaria La Propia emitió publicidad de ANCAP que compensaba la que no fue emitida durante el período para el que fue solicitado el dinero. Sobre el conocimiento de las autoridades de ANCAP acerca del funcionamiento de la radio comunitaria, basta decir que la solicitud inicial del director de la radio fue dirigida a permitir la compra de los equipos de transmisión, lo que resulta una garantía con respecto a que la radio no estaba transmitiendo cuando se aprobó el pago correspondiente.

12.6. Costo de la fiesta de inauguración de la Planta Desulfurizadora

Ciertamente otro de los aspectos que más llamó la atención en el análisis de la gestión de ANCAP en materia de publicidad fue el costo de la fiesta de inauguración de la Planta Desulfurizadora. En efecto, ANCAP pagó una factura equivalente a U\$ 360 mil por el conjunto de acciones y compras que implicó el evento. Sin embargo, todas las fuentes consultadas con respecto al costo de la mencionada fiesta indican que ese valor fue notoriamente excesivo.

Se trató de una fiesta de inauguración para 1.500 invitados y con los insumos correspondientes a cualquier evento de ese tipo. Más allá de que estuvieron presentes los presidentes de Uruguay y Argentina, el monto de U\$ 360 mil no incluye otros gastos de seguridad referidos a la participación del Ministerio del Interior o del Ministerio de Defensa. El monto total sólo incluye los gastos generales de una fiesta. ANCAP, además, gastó alrededor de U\$ 560 mil por concepto de publicidad directamente asociada a la inauguración de la Planta Desulfurizadora.

La memoria descriptiva de los rubros incluidos en la factura fue entregada a la Comisión Investigadora e incluye: (a) carpas y piso por un valor de \$ 2.676.572 pesos, (b) ambientación y mobiliario por un valor de \$ 1.552.657 pesos, (c) seguridad y baños por un valor de \$ 425.970 pesos, (d) secretaría, asistencia y traslados internos por \$ 337.122 pesos, (e) servicio de catering y mozos por un valor de \$ 2.026.728 pesos, (f) generadores y limpieza por un monto de \$ 317.863 pesos, (g) proyecciones y audio por valor de \$ 559.488 y (h) honorarios de Latin

por \$ 248.050. A esta cifra se agrega el IVA y los honorarios de la agencia de publicidad (Memoria presentada por ANCAP a la Comisión Investigadora).

En tal sentido, hasta el propio ex Presidente de ANCAP, Raúl Sendic, manifestó esa opinión en oportunidad de su comparecencia ante la Comisión Investigadora, al afirmar que esos gastos le habían parecido “muy altos” (Sesión de la Comisión Investigadora de 15.12.15).

Sin embargo, de acuerdo a las declaraciones realizadas por el Sr. Pablo Bernengo, fue el propio Raúl Sendic quien autorizó los gastos correspondientes a este evento: *“El gasto de cada una de las actividades lo aprobaba el Presidente de la empresa. O sea, salvo en los niveles en los que como ordenador del Estado manejo y puedo autorizar determinados montos –es obvio que no se va a reunir el directorio para decidir la compra lapiceras con el logo de Ancap–, yo no ejecuto ni mando. Pero, la inauguración de la planta desulfurizadora es una de las actividades que se enmarca dentro del plan que aprueba el directorio en el año, por lo que los montos de inversión se manejan más o menos en un rango determinado; después está el día a día que semaneja con la presidencia del directorio. Nuestra gerencia es una de las tres que no depende de la estructura de Ancap. O sea, no estamos por debajo del comité de dirección, sino que dependemos directamente del directorio. En actividades como estas que plantea el señor Senador, no solamente teníamos un equipo que trabajaba a diario con los proveedores, viendo cómo iba cada uno de los insumos o lo que fuere, sino que aparte, a medida que se iban ajustando los presupuestos, nos reuníamos diariamente o cada dos días con el Presidente, para analizar cómo se iban moviendo las inversiones y para que nos diera los avales y autorizaciones correspondientes”* (Sesión de la Comisión Investigadora de 30.09.15).

El ex Presidente de ANCAP, Raúl Sendic, contradujo esta versión: *“Con respecto al tema de la fiesta, debo decir que leí la versión taquigráfica de la sesión en que estuvo el señor Bernengo. En realidad, recuerdo que tuvimos una reunión inicial para definir cuáles iban a ser las características de la fiesta, pero después no hubo ninguna otra. De todas formas, la fiesta no fue incremental, pero debo aclarar que mi tarea no era organizar fiestas”* (Sesión de la Comisión Investigadora de 15.12.15).

No fue posible contar con la versión de la empresa Latin Design y Events porque su Director fue uno de los invitados que rehusó comparecer ante la Comisión Investigadora. Era importante su comparecencia, en la medida que esta empresa ha sido la proveedora, no sólo de los insumos de organización de la fiesta mencionada sino también de diversos y costosos stands de ANCAP en diferentes instancias (Expo Prado, Feria de Mariano Roque en Asunción y Feria del Petróleo en Moscú, entre otros).

Por otra parte, el Gerente Bernengo y el Director de la agencia, Pablo Alvarez, confirmaron que ANCAP no solicitó a la agencia la presentación de otros presupuestos, por lo que se aceptó y pagó la factura por el monto total de U\$ 360 mil, más la correspondiente comisión de agencia equivalente al 1,5%, cabe indicar que esta práctica, como se dijo antes, es frecuente en la forma de gestionar la publicidad de la empresa.

Al respecto el jerarca sostuvo que era posible que: *“Latin Design y Events haya estado en la mayoría de los eventos porque es un proveedor que ha trabajado en muchas de estas actividades con nosotros y ha cumplido con creces todo lo prometido: la calidad, el nivel e, incluso muchos de los precios que ha manejado”* (Sesión de la Comisión Investigadora de 30.09.15).

Resulta muy grave que ANCAP, nuevamente en este caso, demuestre tan significativo apartamiento del deber de controlar los gastos referidos a la publicidad. Este exceso particular

forma parte de una lógica de funcionamiento en la que los perjuicios para ANCAP son evidentes por omisión de los deberes de control que corresponden a los jerarcas públicos.

12.7. Conclusiones

Parece evidente que la ausencia de control –al menos en lo que hace a la publicidad y actuación de la Agencia La Diez-, constituye una irregularidad y acarrea la responsabilidad de los funcionarios involucrados (Directores y Gerentes).

A su vez, la existencia de notorias irregularidades identificadas en el proceso licitatorio de la adjudicación de la cuenta publicitaria de ANCAP aconseja que las actuaciones sean analizadas por la Justicia.

También corresponde evaluar la posibilidad de un accionar ilícito por parte de la agencia de publicidad al cobrar comisiones a sus proveedores que pueden representar sobreprecios que constituyen perjuicios económicos para ANCAP.

El caso concreto de la asignación de publicidad a la radio comunitaria La Propia estaría configurando una irregularidad con apariencia de ilícito, en tanto se contrató publicidad a sabiendas de la ausencia de funcionamiento de la radio.

De acuerdo con el TOCAF las transgresiones a sus disposiciones constituyen faltas administrativas, aun cuando no ocasionen perjuicios económicos al Estado. En todos los casos los infractores estarán sujetos a las sanciones administrativas o disciplinarias aplicables y, cuando corresponda, a las responsabilidades civiles, penales o políticas emergentes, de conformidad con las disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias vigentes.

Cuando como consecuencia de la responsabilidad financiero-contable emergente de la resolución administrativa, (Artículo 147 del presente Texto Ordenado), surge un perjuicio para el patrimonio estatal, podrá haber la presunción de la responsabilidad civil del infractor. Cuando se presuma la existencia de delito, el jerarca respectivo, sin perjuicio de disponer de inmediato la investigación o sumario correspondiente, formulará sin demora las denuncias judiciales pertinentes con remisión de todos los antecedentes de que disponga.

Véase que *“La responsabilidad administrativa en materia financiero contable alcanza a todos los funcionarios públicos con tareas o funciones vinculadas a la gestión del patrimonio del Estado. Alcanza además a los jerarcas y empleados de las entidades o personas públicas no estatales que utilicen indebidamente fondos públicos, o administren incorrectamente bienes del Estado, en lo pertinente.*

Alcanza además a los funcionarios de control que hubiesen intervenido el acto ilegal o irregular, o no se hubieran opuesto al mismo, así como a las entidades o personas no estatales y sus directores o empleados que utilicen indebidamente fondos públicos, o administren incorrectamente bienes del Estado, en lo pertinente.

La responsabilidad alcanza mancomunada y solidariamente a todos los que resuelvan, dispongan, ejecuten o intervengan en la formación de actos u ocurrencia de hechos que incurran en los supuestos de responsabilidad.⁽⁶⁾”

Conviene destacar que cuando la investigación o sumario o acciones por causa de responsabilidad debiera recaer sobre ordenadores primarios o jerarcas que por la Constitución, o la ley deben ser sometidos a previo juicio político, la autoridad competente o

⁶ Artículo 139 TOCAF

en su defecto el Tribunal de Cuentas, lo comunicará a la Asamblea General con informe circunstanciado y se mandará reservar las actuaciones hasta que cesen en sus cargos, a efectos de las acciones que pudieran corresponder.⁽⁷⁾

Es del caso señalar, a su vez, que los artículos 24 y 25 de la Constitución establecen: *“El Estado, los Gobiernos Departamentales, los Entes Autónomos, los Servicios Descentralizados y, en general, todo órgano del Estado, serán civilmente responsables del daño causado a terceros, en la ejecución de los servicios públicos, confiados a su gestión o dirección.”* Artículo 25- *“Cuando el daño haya sido causado por sus funcionarios, en el ejercicio de sus funciones o en ocasión de ese ejercicio, en caso de haber obrado con culpa grave o dolo, el órgano público correspondiente podrá repetir contra ellos, lo que hubiere pagado en reparación.”*

Quiere decir que se consagra la responsabilidad civil del Estado en sentido amplio, por el daño causado a terceros en la ejecución de los servicios públicos, confiados a su gestión o dirección, teniendo los funcionarios públicos una responsabilidad subsidiaria, siempre que hayan obrado con culpa grave o dolo, circunstancia que habilita a que el Estado pueda repetir contra el funcionario por lo que hubiere pagado en concepto de reparación.

Por su parte el Decreto 30/03 dispone que: *Artículo 38- (Faltas disciplinarias). “El incumplimiento de los deberes explicitados en este decreto y la violación de las prohibiciones contenidas en él constituirán faltas disciplinarias. Como tales, serán objeto de sanción proporcionada a su gravedad, previa sustanciación del procedimiento disciplinario respectivo, en el que se asegurará la garantía de defensa. Ello, sin perjuicio de la responsabilidad civil y/o penal prevista por la Constitución y por las leyes (inciso 2º del artículo 21 de la ley 17.060).”*

Finalmente, el artículo 147 del TOCAF (como fuera dicho) dispone que: *“Cuando como consecuencia de la responsabilidad financiero-contable emergente de la resolución administrativa, (Artículo 147 del presente Texto Ordenado), **surgiere un perjuicio para el patrimonio estatal, podrá caber la presunción de la responsabilidad civil del infractor.** Cuando se presuma la existencia de delito, el jerarca respectivo, sin perjuicio de disponer de inmediato la investigación o sumario correspondiente, formulará sin demora las denuncias judiciales pertinentes con remisión de todos los antecedentes de que disponga”.*

Agrega que *Las responsabilidades específicas en materia financiero-contable y las civiles emergentes a que refiere este Título **prescriben a los diez años**, a contar de la fecha del acto o hecho que diera origen a las mismas. En el caso de los responsables que deben ser sometidos al previo juicio político, el término de la prescripción comenzará a contarse a partir del cese en el cargo.*

13.Sobre la triangulación entre Petroecuador y Trafigura

De acuerdo con la información que trascendiera el 26 de enero de 2010, ANCAP y la empresa ecuatoriana PETROECUADOR firmaron un Convenio de Intercambio de Hidrocarburos, por el cual la segunda proveería a ANCAP petróleo que éste debería refinar y devolver a Ecuador transformado en combustibles y derivados.

En su momento, el Presidente Correa había dicho en Uruguay que la razón de ser de la operación era porque Ecuador produce petróleo pero no tiene capacidad de refinación. En esa medida le era más conveniente -que venderlo a intermediarios-, realizar un intercambio

⁷ Artículo 143 TOCAF

directo del crudo hacia Uruguay que –según dijo- tenía capacidad de refinación, eliminando de esa forma la intermediación y recibiendo derivados.

Igual explicación fue la que dio Raúl Sendic como Presidente de ANCAP, manifestando públicamente que: *“Ecuador nos entrega petróleo, nosotros lo refinamos, con una parte de ese refinado abastecemos las necesidades del mercado interno y la otra parte va hacia Ecuador en pago del petróleo recibido”*.

Se suponía que PETROECUADOR entregaría a ANCAP 360.000 barriles de petróleo por mes.

Sin embargo, en oportunidad de su comparecencia ante la Comisión Investigadora, la Ing. Nunzia Spagna, Gerente de Comercio Exterior de ANCAP, explicó el acuerdo entre nuestro país y Ecuador en estos términos: *“Petroecuador tiene tres refinерías que suman una corrida de crudo de 180.000 barriles por día; y tiene una cantidad de crudo producida de 550.000 barriles. Por lo tanto, tiene un excedente de –550.000 menos 180.000– 370.000 barriles por día, que tiene la obligación de sacar al mercado. Por su parte, la corrida de Ancap promedio es de 40.000 barriles por día; o sea que ellos exportan alrededor de diez veces más que la capacidad de refinación de nuestra refinерía (...) Ellos tienen la necesidad logística de sacar al mercado esos 370.000, 380.000 barriles por día, pero precisan importar unos 140.000 barriles diarios de productos refinados para poder abastecer su mercado. Adicionalmente, tienen una logística muy acotada para poder manejar estos –en total– 380.000 más 140.000 barriles, es decir, 520.000 barriles por día en embarques muy pequeños: para el caso del crudo son de 380.000 y para el caso de los productos, de 250.000.”* (Sesión de la Comisión Investigadora de 27.10.15).

Aclaró, además, que PETROECUADOR fue a plantear a ANCAP que tenía un excedente de crudo y necesitaba productos refinados. En tanto ANCAP importaba crudo y también productos refinados *“se ve que ambos estaban necesitando energéticos provistos desde el exterior, y la alternativa que teníamos era poder procesar algo del crudo de ese excedente que ellos tenían”* (Sesión de la Comisión Investigadora de 27.10.15).

Manifestó, también, que a fines de 2009, ANCAP tenía un *“sobrestock del commodity gasoil porque estábamos importando un gasoil del que cumplía con la calidad para Petroecuador pero, debido a las lluvias puntuales, los barcos estaban nominados y no podíamos descargar (...) Debido al sobrestock teníamos que hacer algo con esos barcos de gasoil que no podíamos manejar. Le presentamos la calidad de ese gasoil a Petroecuador, que confirmó que le podía servir; así se dio inicio al contrato de intercambio porque ellos entregaban crudo solamente a cambio de productos. Era un intercambio de commodities; no una venta de crudo y otra de derivados. Entonces, ¿qué hizo Petroecuador? Nominó, a fines de diciembre, cuatro meses; determinó cuál era su disponibilidad de crudo para esos cuatro meses y qué quería de commodities de gasoil para ese período. Quien lideraba la transacción era Petroecuador, que nominaba cuántos cargamentos de crudo Oriente ponía a disposición de Ancap, a qué fórmulas de precio, a qué pricing y con qué indicadores para cada mes (...) El primer contacto fue de Petroecuador, a quienes ofrecimos el gasoil que teníamos por contrato con Trafigura; existía un contrato entre Trafigura y Ancap. (...) Había que ver cómo coordinábamos una entrega en Ecuador de un gasoil que en principio estaba contractualmente destinado al Uruguay. Y lo que se hizo fue independizar los contratos; el de suministro para Uruguay –que estaba vigente– seguía su camino, pero los embarques quedaban suspendidos, y el contrato con Petroecuador pasaba a ser un intercambio de commodities en el cual lo único que hacía Ancap era la intermediación de la gestión comercial de los embarques”* (Sesión de la Comisión Investigadora de 27.10.15).

Consultada la Ing. Spagna contestó que *“el que regía los precios era Petroecuador. Una vez que venía el precio, nosotros teníamos que nominarle ese precio; le comunicábamos a nuestros superiores: a mi superior inmediato y a alguno de los Directores que estaba en línea en los correos electrónicos. Le comunicábamos esa información a Trafigura; si esta lo aceptaba, faltaba la nominación del producto. Podían pasar dos cosas: que el precio que daba Petroecuador fuera aceptado por nuestro backing –que era Trafigura–; se cerraba el tema del crudo y venía el tema del producto. El backing nominaba el producto y decía: puesto en Ecuador, el precio del producto es tanto. Si Petroecuador lo aceptaba, quedaba cerrada la transacción, que era lo importante para Ancap. Cuantos más barriles se acordaban por mes, mayor era el ingreso para Ancap. Dicho ingreso estaba estipulado: tantos dólares por barril por crudo, tantos dólares por barril por producto. Esa era la esencia para Ancap; que se acordaran las entregas entre las dos empresas para tener un mayor beneficio para Ancap. Si Petroecuador no estaba de acuerdo con el precio de los productos de Trafigura, libraba el embarque, cosa que sucedió durante los dos años. (...) Así que, el gran beneficiario de todo esto, primero que nada, fue Petroecuador; el segundo fue Ancap, que tuvo un margen de USD 0.10 por barril durante los dos años por el crudo acordado. Al quinto mes de iniciadas las operaciones se llegó a USD 0.15 por barril para los productos. ¿Por qué? Porque cuando Petroecuador llegó al quinto mes realmente estaba tan conforme con lo que hacíamos, que incluyó tres calidades más al contrato”* (Sesión de la Comisión Investigadora de 27.10.15).

Consultada por el senador Cardoso acerca de porque trabajaron solo con TRAFIGURA como intermediaria, la Ing. Spagna contestó que *“fue porque tenía la nominación de los embarques de gasoil; fue coyuntural. Estaba Trafigura operando con Ancap, teníamos nominados los embarques de gasoil y ese fue el commodity de inicio a este intercambio (...) El intermediario es Ancap, señor Senador; es el que hace la gestión. El backup le paga por una gestión operativa. El dueño del crudo era Petroecuador y el dueño del producto, Trafigura. Lo más importante de esta transacción es que Ancap nunca tuvo el título del crudo ni el del producto; no tomó riesgo por el crudo ni por el producto por los incoterms que estaban en los contratos. Ancap compraba FOB en Petroecuador y, en ese instante, vendía FOB a Petroecuador. Ancap compraba los productos delivered ex ship en la terminal off-shore de Petroecuador y revendía el producto delivered ex ship en la terminal, al instante. Esa era la gestión y la esencia del intercambio: cumplir con los incoterms de la intermediación.”* (Sesión de la Comisión Investigadora de 27.10.15).

Esta declaración deja en claro que el contrato original se desvirtuó, esto es, ANCAP no recibía crudo de PETROECUADOR para refinar, sino que hacía una tarea de intermediación entre PETROECUADOR y TRAFIGURA.

En su momento en la prensa pudo leerse que el Directorio de ANCAP habría firmado el convenio con TRAFIGURA (empresa holandesa dedicada al trading de petróleo y combustibles) a espaldas de Ecuador. No es esto lo que sostuvo la Gerente de Comercio Exterior de ANCAP, quien manifestó que PETROECUADOR conoció en todo momento la operación y la avaló.

Aparentemente “el cambio de negocio” hizo que de los 16 millones de barriles de petróleo que PETROECUADOR entregó a ANCAP en 2011 para que hiciera el trabajo de refinación, apenas 720.000 barriles llegaron a la refinería de La Teja y el resto fue vendido por TRAFIGURA a petroleras de Estados Unidos. Esto es, en el marco del contrato ANCAP-PETROECUADOR, durante el 2011 decenas de embarques habrían salido de Ecuador con destino a Uruguay, pero sólo dos llegaron a Montevideo.

En definitiva, parece claro que ANCAP hacía una “triangulación” por completo ajena a la actividad encomendada al ente por la Ley No. 8.764.

Debe recordarse que, de acuerdo con su ley de creación, el cometido de ANCAP es *“explotar y administrar el monopolio del alcohol y carburante nacional y de importar, rectificar y vender petróleo y sus derivados y de fabricar portland.”*

Tampoco figura la “intermediación” entre las actividades permitidas al Ente y detalladas en los numerales A) a L) de la Ley No. 8.764; ni le fue habilitada por leyes posteriores.

Quiere decir que ANCAP, al realizar tareas de intermediación, como especifica la Gerente de Comercio Exterior, se extralimitó en su posibilidad de actuación violando así la ley.

En efecto, de acuerdo con el artículo 190 de la Constitución de la República *“los Entes Autónomos y los Servicios Descentralizados no podrán realizar negocios extraños al giro que preceptivamente les asignen las leyes, ni disponer de sus recursos para fines ajenos a sus actividades normales”*.

Con su accionar ANCAP violó la Constitución y el principio de especialidad contenida en el mismo. Por otra parte, es evidente que ANCAP no dio participación al Tribunal de Cuentas en los contratos relacionados. Si ello hubiera ocurrido, seguramente el Tribunal hubiera observado los mismos tal como hizo en el caso de ANTEL con respecto a la construcción de Antel Arena, precisamente por contravenir el artículo 190 de la Carta Magna.

Además, tampoco respetó las normas del TOCAF de conformidad con las cuales, en particular el artículo 33 en tanto dispone que *“Todo contrato se celebrará mediante el procedimiento de la licitación pública, cuando del mismo se deriven gastos de funcionamiento o de inversión o salidas para el Estado, y por remate o licitación pública cuando se deriven entradas o recursos.”* Esto quiere decir que en la medida que se generaba una entrada o recurso para ANCAP, debía proceder por Licitación Pública en la elección del bróker (suponiendo que estuviera habilitada a realizar tal actividad).

En definitiva pues, en el caso que nos ocupa, no parece caber duda razonable en cuanto a la existencia de irregularidades, por la violación del artículo 190 de la Constitución de la República y, además, por la violación del artículo 33 del TOCAF.

14. Sobre la transacción con EXOR

En el marco de los acuerdos establecidos entre ANCAP y PDVSA para proceder a la cancelación anticipada con quita de la deuda que ANCAP mantiene con PDVSA se produjo el incidente vinculado a la intención de la empresa EXOR de participar de estos acuerdos ofreciendo sus servicios como empresa especializada en ingeniería financiera.

14.1. Intento de intermediación de EXOR

De acuerdo con lo informado a nivel de la Comisión Investigadora y según surge del expediente tramitado en ANCAP No. 20150915, EXOR se presentó ante ANCAP como una Capital Market Bursátil, con accionistas mayoritariamente de fondos de inversiones anglosajones que opera desde 1995 con fuerte presencia en Latinoamérica y principalmente en el Cono Sur.

La firma es una sociedad de servicios financieros que se dedica esencialmente a ingenierías financieras (financial engineering), financiamientos de proyectos (project finance), reestructuraciones de deuda, consolidaciones de pasivos, elaboraciones de estructuras

específicas de inversión (purpose special vehicles), entre otras actividades del rubro económico financiero.

Según surge del informe de la Comisión Preinvestigadora (que resultara confirmado luego durante la actuación de la Comisión Investigadora), a partir de 2009 ANCAP recibió diversas propuestas de varios asesores financieros con el objetivo de ofrecer una vía para la cancelación de la deuda que ANCAP mantenía con PDVSA a valor presente neto.

En la casi totalidad de los casos, los operadores planteaban la adquisición de una determinada cartera de capitales –bonos–, cuya compra se dejaba principalmente en manos de un fideicomiso, lo cual implicaba un claro beneficio financiero para ambas.

EXOR International realizó gestiones ante PDVSA sobre fines de 2011 y principios de 2012, en procura de obtener su consentimiento para intermediar en este esquema y ofrecer su ingeniería financiera para la cancelación de la deuda.

Conviene señalar que el acercamiento de EXOR a la operación entre ANCAP y PDVSA se origina a través de una intervención del Sr. Alejandro Steineck, quien se entrevista con el Presidente de ANCAP, Raúl Sendic, y le propone la participación de EXOR como intermediario en el proceso de cancelación anticipada de la deuda con PDVSA.

De acuerdo al testimonio del Dr. Leonardo Bianchi, Gerente de Servicios Jurídicos, brindado ante la Comisión Investigadora, los hechos ocurrieron de la siguiente manera: *“Para ser precisos, digamos que –al menos es la información con que cuento– en el marco en que Ancap estaba buscando precancelar esa deuda con los beneficios financieros y económicos que obtuvo, Exor se presenta a Ancap. Un día me llama el gerente Coya para decirme que el presidente Sendic le había dicho que había recibido a la empresa Exor en una audiencia, que le propuso una ingeniería determinada para cancelar la deuda con PDVSA y que, además, podía asegurar que conseguiría el consentimiento de PDVSA porque ya lo había obtenido para una operación similar con la que había hecho, en febrero o marzo de ese año –si mal no recuerdo, estamos hablando del 2011–, un acuerdo con Petropar. Entonces, le dieron a Sendic –Sendic le dio a Coya y Coya a mí, razón por la cual me llamó para que lo estudiara–, un convenio que había firmado Petropar con PDVSA con la intervención del banco Société Générale que era el mismo que Exor tra a. Ancap le pidió que le llevara el okey de PDVSA, y Exor lo consiguió. Incluso, el presidente Sendic y el gerente Coya asistieron como invitados, a la reunión en la que finalmente –yo no estuve ahí– PDVSA dio el okey. Entonces, no fue PDVSA la que puso a Exor; Exor fue a plantear el negocio, PDVSA le dijo que sí y le dio el okey, pero después cambi .  Por qué? No lo sabemos”* (Sesión de la Comisión Investigadora de 13.10.15).

De modo que EXOR ingresa en la participación de una eventual intermediación en el pago adelantado de deuda entre ANCAP y PDVSA a partir de que se presenta ante ANCAP e, incluso, de acuerdo a la versión del Dr. Bianchi, el Presidente de ANCAP, Raúl Sendic y el Gerente de Servicios Compartidos, José Coya, participan de la reunión con PDVSA, invitados por EXOR.

Llama la atención el involucramiento de las autoridades de ANCAP en este proceso de negociación. Esta participación, invitados por EXOR, de los j rarcas de ANCAP debe ser señalada, por lo menos, como improcedente, en tanto podía entenderse como una forma explícita de avalar a EXOR por parte de ANCAP; porque además podía perjudicar a ANCAP en la defensa de sus intereses ante las reclamaciones posteriores presentadas por EXOR.

Posteriormente, y siempre de acuerdo a la versión del Dr. Bianchi, EXOR queda afuera de la intermediación por decisión de PDVSA: *“... el gerente de Servicios Compartidos de Ancap, señor Coya, me dijo que tenía un mensaje en su correo de voz –porque la llamada fue hecha a*

avanzadas horas de la tarde—, en la que le comunicaban que Exor quedaba afuera y que pasaban a trabajar con el banco Bandes, lo primero que hice fue solicitarle protocolizar la llamada donde PDVSA realizaba esa comunicación. Actuamos así porque de lo contrario nos veríamos involucrados en el tema” (Sesión de la Comisión Investigadora de 13.10.15).

Justamente, después de la reunión de EXOR con PDVSA en Caracas, el 20 de marzo de 2012, PDVSA envió una nota a ANCAP con referencia al tratamiento de la deuda. Allí expresaba que, analizada la propuesta de EXOR International, la Junta Directiva de PDVSA había aceptado el esquema propuesto en la variante de un contrato de fideicomiso constituido por EXOR International con el banco Société Générale como fiduciario que sustituiría a ANCAP en sus obligaciones. Finalmente, ANCAP solicitaba el avance en las negociaciones.

El 23 de marzo de 2012 se suscribió entre ANCAP y PDVSA el acuerdo para redefinir las condiciones de pago de la deuda originada por la compra de petróleo crudo. Dicho acuerdo estableció, en la cláusula segunda, que el DC Trust estaría constituido por EXOR International con el Banco Société Générale (banco fiduciario) en los términos y condiciones que fueran previamente aceptados por PDVSA en su condición de beneficiario principal, preferente y privilegiado.

ANCAP no era parte de este fideicomiso. Se pretendía la implementación de un esquema de adquisición de títulos de PDVSA, con vencimiento en el año 2022, al valor de mercado y en cantidad suficiente para satisfacer los pagos a PDVSA. Es importante destacar que ANCAP no abonaría monto alguno por la intervención de EXOR siendo esta última la única responsable por los costos que ameritara la operación.

Sin embargo, unos meses después, con fecha 3 de agosto de 2012, PDVSA se contactó con ANCAP a efectos de comunicarle que la operación se materializaría a través del banco Bandes, excluyendo a EXOR. Resulta evidente que la decisión de exclusión de EXOR fue resorte exclusivo de PDVSA.

Con fecha 4 de agosto de 2012 se suscribe entre ANCAP y PDVSA un “adendum” por el cual se expresa que para implementar el mecanismo de pago anticipado del saldo deudor y los intereses correspondientes, PDVSA propone constituir un fideicomiso con la participación del Banco Bandes y el Banco de Desarrollo Económico y Social de Venezuela.

Finalmente, la cancelación anticipada de la deuda fue verificada en virtud de un acuerdo celebrado con PDVSA, por el cual esta transfirió los vales al Banco del Tesoro de Venezuela y ANCAP abonó un precio a dicho banco a efectos de recuperar los mencionados Títulos.

El retiro de la empresa EXOR fue determinado por PDVSA, no teniendo ANCAP intervención alguna en este punto. Esta conclusión es compartible, en la medida que la responsabilidad de ANCAP no aparece comprometida en la decisión de exclusión de EXOR.

Sin embargo, EXOR promovió juicio por daños y perjuicios contra ANCAP por su “desvinculación” de la negociación reclamando, nada menos que US 15 millones. El juicio tuvo como fundamento la “supuesta” participación en la operación de pago de la deuda de PDVSA negociada durante el año 2012, derivada del tramo de pago diferido de la compra de petróleo crudo realizada bajo el marco del Convenio de Cooperación Energética de Caracas. El juicio se entabló ante el Juzgado Letrado en lo Contencioso Administrativo de 4to Turno IUE 2-7876/2013.

Según surge del expediente tramitado en ANCAP sus asesores jurídicos consideraron que el mismo carecía por completo de fundamento. En tal sentido, el Gerente de Asuntos Jurídicos,

Dr. Leonardo Bianchi, señaló: *“En la primera precancelación de deuda, efectivamente, Exor no solo «aportó» –entre comillas– la ingeniería financiera que, a nuestro juicio –tal como hemos sostenido en el recurso y lo vamos sostener en el juicio–, no es de gran creatividad. Aquí no hay propiedad intelectual, ni nada. Lo que sí ha habido es un trabajo de Exor para decir «este bono conviene y este otro no». Además de esa ingeniería, hizo el trabajo, es decir que fue y negoció con PDVSA la operación. En el esquema –lo dije la vez anterior– PDVSA le cedía la deuda que tenía con Ancap a un fideicomiso y Ancap le pagaba ese fideicomiso con el descuento. Ese fideicomiso le pagaba después a PDVSA con los bonos y los beneficiarios eran PDVSA y Exor, que se llevaba una parte, y además sacaba su ganancia con el tema del valor de los bonos. Era una operación por cuenta y riesgo de Exor. En un momento determinado PDVSA nos comunicó que quería hacerlo con el banco Bandes y sacar a Exor.”* (Sesión de la Comisión Investigadora de 13.10.15).

Por tanto, la probabilidad de que EXOR tuviera éxito en su reclamo era, a juicio de ANCAP, sin ningún fundamento; sin embargo en forma sorprendente, ANCAP acepta firmar un acuerdo transaccional con respecto a una eventual nueva operación de canje de deuda con PDVSA.

14.2. Acuerdo de Transacción y Acuerdo de Servicios

En nota de 9 de setiembre de 2014 –invocando reuniones mantenidas con el Presidente del Organismo y sus respectivos asesores jurídicos- EXOR formalizó las bases de su propuesta de reperfilamiento de la deuda que ANCAP mantenía con PDVSA en lo que refiere al tramo de pago diferido por compra de petróleo crudo en el marco del Convenio de Cooperación energética de Caracas.

Presentaron una propuesta de acuerdo entre EXOR y ANCAP señalando que el mismo “serviría” de base, “si se confirma”, para establecer un contrato que formalice detalladamente el modus operandi. El objetivo de la propuesta lo establecieron en “emular el ahorro obtenido en la operación anterior situado este en un 28% de quita bruta de la deuda contraída. Lograr el financiamiento de la operación por la vía de una emisión de bonos a estructurarse o a través de otros mecanismos que puedan considerarse, de modo que el resultado de la operación signifique una ganancia considerable para ANCAP en el ejercicio contable en curso.”

Tenían previsto la constitución de un FIDEICOMISO siendo PDVSA beneficiario principal y EXOR “trustee”, beneficiario secundario y administrador de las operaciones.

Como simulación de resultado EXOR “asumió” que ANCAP mantenía una deuda de UDS 550 millones con vencimientos uniformes anuales a 15 años más dos de gracia con un interés del 2%. Sostuvieron que a través de su gestión, se sustituiría a ANCAP una deuda de U\$ 550 millones a 17 años al 2% por otra de U\$ 396 millones a 10 años al 6% quedando la reducción en los libros de US 154 millones.

En la nota presentada a ANCAP, EXOR finalizaba solicitando se evaluara su propuesta y que, de aceptarla, se les facultara a realizar la negociación a través de un contrato, con las limitaciones temporales que convinieran. Dejaron dicho que, en tanto la base de la propuesta era el Convenio de Cooperación Energética de Caracas, estaba sobreentendido que ANCAP acompañaría a EXOR en su traslado de la propuesta a las autoridades y directivos de PDVSA.

Pasados los antecedentes a la División Legal de ANCAP (Servicios Jurídicos), entre otras observaciones los asesores entendieron que, en tanto el beneficiario del fideicomiso en el planteo hecho por EXOR era PDVSA, era necesario requerir previo a cualquier proceder el consentimiento de la petrolera venezolana (Informe de 7 de octubre de 2014). Entendieron

también necesario solicitar que EXOR aclarara quién se haría cargo de la comisión del 1,75% incluida en la propuesta.

Desde el punto de vista documental, se firmó una “Transacción sujeta a condición” y un “Acuerdo de servicios”. La condición resolutoria estaba dada por el hecho de que si “en el plazo de doce meses a contar desde su suscripción, ANCAP no hubiera obtenido los fondos necesarios para cumplir sus obligaciones para satisfacer los pagos de esa operación, hará resolver el Acuerdo de Servicios y por ende resolverá la Transacción retomándose el proceso.” Quiere decir que en rigor el acuerdo transaccional quedó supeditado a que ANCAP pudiera cumplir la operación y, por tanto, EXOR cobrar por su gestión; caso contrario se retomaría el juicio.

Conviene destacar que el acuerdo se firmó el 11 de diciembre de 2014 y fue aprobado ese mismo día por Resolución Urgente de Presidencia del organismo. No se entiende el beneficio para ANCAP ni la urgencia de su aprobación.

El Acuerdo de Servicios tuvo por objeto que ANCAP autorizaba y encomendaba a EXOR a emprender negociaciones y gestiones tendientes a la concreción de una operación que le permitiera desembolsar los fondos necesarios para recuperar los pagarés en posesión de PDVSA.

El acuerdo quedó, a su vez, condicionado a que PDVSA otorgara su consentimiento para la realización de la operación referida en el Acuerdo de Servicios. Asimismo, quedó dicho que ANCAP no debería abonar a EXOR honorario de tipo alguno por el desarrollo de las actividades comprometidas en dicho acuerdo, siendo la actuación de EXOR por su única cuenta y a su entero riesgo.

Del acuerdo transaccional se destacan, además, como relevantes:

1. CLAUSULA SEGUNDA: OBJETO. ANCAP “autoriza y encomienda” a EXOR a emprender negociaciones y gestiones tendientes a la concreción de la operación asegurándole a ANCAP que EXOR debía: a) obtener la aceptación de PDVSA; b) obtener la participación del banco que operará como custodia; c) llevar a cabo la concreción de los documentos necesarios.
2. CLAUSULA TERCERA 3.4. ANCAP debe ser noticiada fehacientemente de que EXOR dio cumplimiento a lo anterior.
3. CLAUSULA TERCERA 3.5. Queda dicho que EXOR lleva adelante las gestiones a “su entero riesgo”. Concepto que se reitera en CLAUSULA SEXTO donde se establece que el beneficio de EXOR lo obtendrá del fideicomiso. Por su parte, de acuerdo a lo establecido en el punto 3.6. ANCAP se “compromete a desplegar sus mejores esfuerzos”.
4. CLAUSULA CUARTO. Se pacta que es condición esencial la aceptación expresa escrita de PDVSA.
5. CLAUSULA QUINTO. Se establece un plazo de 12 meses
6. CLAUSULA NOVENO. ANCAP se obliga a “no contratar con terceros para realizar los actos **tendientes a concretar la operación que constituye el objeto del presente acuerdo de servicios y/o alguna operación sustancialmente similar** en virtud de las cuales recibiera beneficios iguales a los identificados en el presente acuerdo, salvo que abone a EXOR una suma equivalente al 1,75% del monto de la deuda.”
7. CLAUSULA DECIMO PRIMERO. “Si (...) no se llevara a cabo la operación aun habiendo cumplido EXOR sus compromisos y PDVSA otorgado su consentimiento (...) se devengará y reconocerá a favor de EXOR una comisión del 1,75% sobre el capital nominal de la deuda (...) Son causales de nacimiento de la comisión en caso

de que la operación no prospere, el hecho de que habiendo suscrito los acuerdos EXOR Y PDVSA ocurra que (a) tras eso ANCAP decide por sí sola no llevar adelante la operación; (b) habiendo aprobado esta operación ANCAP contando con los fondos luego no los vuelca para llevarla a cabo.

Como se puede apreciar, son aspectos claves para entender la lógica del acuerdo las referencias contenidas en la cláusula novena relacionada con las obligaciones que asume ANCAP referidas a “concretar la operación” u “operación similar” en que ANCAP reciba “beneficios iguales”.

Es del caso señalar que por nota de fecha 25 de mayo de 2015, EXOR solicitó al Presidente de ANCAP que comunicara formalmente a PDVSA que celebró un Acuerdo de Servicios con EXOR por intermedio del cual la autorizó a emprender las gestiones y negociaciones necesarias para la concreción de la operación de pago a PDVSA.

De la información remitida por ANCAP surge un correo electrónico enviado por el Presidente, José Coya, a EXORINTERNATIONAL@GMAIL.COM con copia a Leonardo Bianchi y fechado 28 de mayo de 2015 en donde indica que adjunta comunicación cursada al Sr. Abraham Ortega de PDVSA y destaca que ANCAP aún no cuenta con los fondos necesarios para cubrir la operación.

En el correo electrónico remitido por José Coya directamente a PDVSA, el Presidente de ANCAP se limita a decir que “adjunta nota referente al acuerdo entre ANCAP – EXOR para su conocimiento.”.

Debe consignarse que consultado el Asesor Legal de ANCAP, Dr. Leonardo Bianchi, sobre las “razones” del acuerdo, el mismo expresó que: *“Obviamente, después que esta gente es excluida del negocio lo primero que hace es empezar a conversar para tratar de obtener un resarcimiento por el trabajo que hicieron. El primer planteo que me hicieron fue a través de su abogado, doctor Fernando Jiménez de Aréchaga, para tratar de conseguir un acuerdo a través del cual ANCAP les pagara un honorario por la actividad que habían realizado. Como desde ANCAP creemos que –en este caso sí evaluamos la posibilidad de un juicio– tenemos buenas posibilidades de que el juicio nos sea favorable, dijimos que no; nosotros no vamos a hacer una transacción sobre la base de pagarles un honorario. Al final del camino, lo que proponen es lo siguiente: «Está bien, no nos paguen un honorario, pero permítannos negociar con PDVSA una operación similar, en la cual obtendremos una ganancia porque la operativa es la misma». Esto significa un acuerdo con costo cero para Ancap; ellos van, hacen el trabajo en PDVSA, arman el fideicomiso, hacen las presentaciones a dicha empresa, la convencen de hacer la operación, le piden el impuesto, etcétera. En definitiva, reitero, para nosotros era una transacción con costo cero y por eso se hizo. Esto fue en diciembre de 2014. Esa es la razón por la que aun teniendo un juicio con grandes posibilidades de ganar, igual se aceptó una transacción.”* (Sesión de la Comisión Investigadora de 13.10.15).

Como es sabido, en el año 2015, es decir en el transcurso del plazo estipulado en el acuerdo transaccional entre ANCAP y EXOR, ocurrió una nueva operación de pago anticipado de la deuda a PDVSA y esta se realizó mediante una operativa diferente que no incluía la intermediación de EXOR. Es por ello que EXOR entendió incumplido el acuerdo y planteó una nueva transacción, habida cuenta de que, de acuerdo con lo que informara en Comisión el Dr. Bianchi se trataría de un juicio en que ANCAP, esta vez, podría resultar perdedor.

Vale la pena destacar que, en rigor, no surge de la información remitida por ANCAP que EXOR hubiera obtenido la aceptación expresa y escrita de PDVSA para participar en la operación en los términos que EXOR planteó; con lo cual no se advierte el riesgo de que ANCAP fuera condenado en un juicio de daños y perjuicios por incumplimiento.

Nótese que el acuerdo establece en el punto 4.1 que *“En caso de que PDVSA no otorgue dicho consentimiento, esta operación quedará sin efecto, rescindiéndose en forma automática y como si no hubiera sido escrita.”*

Es cierto, sin embargo, que se otorgaba un plazo de 12 meses para la obtención del consentimiento de PDVSA. Pero no lo es menos que la exclusividad pactada (cláusula NOVENO) entre ANCAP y EXOR, lo era para realizar una operación “sustancialmente similar”, que no fue lo que ocurrió.

Sin embargo, la cláusula NOVENO establecía la obligación de ANCAP *“de no contratar con terceros...tendientes a concretar la operación que constituye el objeto... y/o alguna operación sustancialmente similar en virtud de las cuales recibiera beneficios iguales a los identificados en el presente acuerdo”*, indicando que en caso de hacerlo debería abonar a EXOR una suma equivalente al 1.75% de la deuda.

En cualquier caso es un tema harto discutible, donde ciertamente ANCAP tiene –o tuvo- buena defensa, por lo que un acuerdo como el planteado con EXOR requiere debida fundamentación.

En palabras del Asesor Legal de ANCAP: *“Una vez hecha esa transacción, nos ahorrábamos el costo de un juicio –que dejamos en suspenso– e hicimos esta otra transacción; todo esto ocurrió en diciembre de 2014. En marzo de 2015 cambia el gobierno y aparece este acuerdo con PDVSA para que gran parte de la plata con la que Ancap iba a precancelar su deuda, fuera a un fideicomiso para que cobraran los exportadores uruguayos. Tal como dije la otra vez, esto desarma la ingeniería financiera porque ya no hay bonos para comprar, hay fideicomiso, etcétera. Lo que sucede es que ahora Exor queda nuevamente afuera, pero a diferencia de la primera ocasión –en la que PDVSA le dijo que así lo hiciera y, por lo tanto, si tienen algo que reclamar no es a nosotros–, en este caso la causa que provoca esto sí es imputable a Ancap o, por lo menos, al estado uruguayo. Me refiero a que Uruguay necesita que esa plata quede en un fondo de fideicomiso para otra cosa y no para comprar bonos. Por lo tanto, en este segundo caso Exor sí podría sostener que no pudo participar en este acuerdo por causa imputable a Ancap y por ello estamos negociando un acuerdo en el que eventualmente le podremos llegar a pagar un honorario. En esta segunda parte no tenemos altas probabilidades de ganar el juicio; por el contrario, existen grandes chances de perderlo porque, obviamente, Ancap hizo lo que debía. El estado fija una política a fin de generar este fondo para los exportadores, así que Ancap no podía apartarse de ese lineamiento, pero la realidad es que al afectar la posibilidad de Exor de participar en este esquema, la responsabilidad es nuestra. Por eso, la primera transacción fue de costo cero para Ancap. Evaluamos que era una transacción positiva. Estamos negociando hoy con Exor porque si en esta segunda etapa nos plantea un juicio, tenemos altas posibilidades de perderlo. Obviamente, si vamos a juicio lo pelearemos como hacemos en todos los juicios, pero la realidad es esa.”* (Sesión de la Comisión Investigadora de 13.10.15).

La actuación de ANCAP en este tema es realmente inentendible y dista mucho de expresar diligencia en la defensa de los intereses del organismo.

Dicho sea de paso, las afirmaciones del Dr. Bianchi han sido contradictorias con los hechos efectivamente ocurridos, en efecto se ha conocido en las últimas semanas que ANCAP no depositó el pago anticipado por la cancelación de deuda en un fideicomiso en Bandes Uruguay, sino que lo giró, a solicitud de PDVSA, a un banco en China, de modo que tampoco cumplió con lo acordado con el gobierno nacional al respecto.

14.3. Responsabilidad de las autoridades de ANCAP

Resumamos los principales elementos de lo actuado:

- (a) EXOR llega a ANCAP a través de un contacto entre su representante y el Presidente de ANCAP, Raúl Sendic.
- (b) ANCAP informa a PDVSA sobre la propuesta de EXOR y acepta asistir a la reunión entre EXOR y PDVSA en calidad de invitados por EXOR
- (c) PDVSA acepta la intermediación de EXOR, pero luego cambia de posición y opta por realizar la operación excluyendo a EXOR.
- (d) EXOR inicia una acción de indemnización por daños y perjuicios ante ANCAP, reclamando U\$ 15 millones por haber sido excluido del negocio.
- (e) ANCAP evalúa que EXOR no tiene fundamento en su reclamación, sin embargo accede a la firma de un Acuerdo de Transacción que incluye, además, un Acuerdo de Servicios por el que EXOR, sin perder el derecho a la reclamación, recupera la posibilidad de intermediar en un eventual nuevo acuerdo de pago anticipado de ANCAP a PDVSA.
- (f) ANCAP se obliga sorprendentemente a otorgar la exclusividad a EXOR en la eventual participación de un nuevo acuerdo.
- (g) En 2015 se realiza un nuevo pago anticipado de ANCAP a PDVSA mediante una fórmula que no requiere intermediación financiera, por lo que EXOR tampoco forma parte de la operación.
- (h) EXOR ahora reclama por el incumplimiento del segundo acuerdo y ANCAP accede a pagar a EXOR U\$ 3,1 millones.

Teniendo todas las posibilidades de resultar gananciosa en el juicio entablado por EXOR, ANCAP accede a un acuerdo, sin que implique la renuncia de la demanda original de EXOR, y genera las condiciones para que, en este caso, EXOR mejore su posición en la reclamación.

Es claro que EXOR no tenía elementos para comprometer la responsabilidad de ANCAP en una primera etapa habida cuenta de que no existió ningún contrato, ni el organismo realizó ningún llamado para contratar “negociadores” y/o “mediadores”.

Antes bien, fueron las autoridades de EXOR quienes se presentaron en forma directa a ofrecer sus servicios. Frente a una decisión de PDVSA de “no contratar” con EXOR, es claro que la consecuencia no puede ser la responsabilidad de ANCAP quien, reiteramos, no había firmado ningún contrato, ni se había obligado al pago de suma alguna.

En ese marco, asumir, ahora sí, por escrito un Acuerdo de Servicios, del que depende el Acuerdo Transaccional consecuencia del “infundado” juicio promovido por EXOR, supuso darle una “herramienta” que la contraparte de ANCAP antes no tenía.

No es cierto que ese acuerdo no tuviera “costo” para ANCAP. De hecho lo tenía y lo tuvo. Tan es así que ANCAP ha aceptado el pago de una cifra de U\$ 3,1 millones, debido a que los propios abogados del ente consideran que tienen “debilidades” ante la alternativa de un nuevo juicio; esto supone decir que EXOR tiene hoy día “fortalezas” que el propio organismo le “facilitó” debido a un accionar negligente en la defensa de sus intereses.

Además de las irregularidades que derivan de la propia mala gestión o negligencia con que fue abordado el tema, en el caso se incumplieron normas del TOCAF que hacen a la buena administración de los bienes del Estado.

Esa transacción por más de tres millones de dólares seguramente no hubiera ocurrido –de todos modos tal vez no corresponda pagar- si las autoridades de ANCAP no hubieran puesto en manos de EXOR los elementos que esta necesitaba para ubicarse en una posición más favorable.

La firma del Acuerdo de diciembre de 2014 es infundada y ha generado un perjuicio evidente para ANCAP, por tanto quienes firmaron dicho acuerdo en representación de ANCAP o aconsejaron hacerlo, han incurrido en una notoria responsabilidad que va más allá de un simple asunto de mala administración.

En este sentido, el artículo 119 del TOCAF dispone que la responsabilidad administrativa en materia financiero contable alcanza a todos los funcionarios públicos con tareas o funciones vinculadas a la gestión del patrimonio del Estado. Alcanza además a los jefes y empleados de las entidades o personas públicas no estatales que utilicen indebidamente fondos públicos, o administren incorrectamente bienes del Estado, en lo pertinente.

Alcanza, también, a los funcionarios de control que hubiesen intervenido el acto ilegal o irregular, o no se hubieran opuesto al mismo, así como a las entidades o personas no estatales y sus directores o empleados que utilicen indebidamente fondos públicos, o administren incorrectamente bienes del Estado, en lo pertinente.

Así es que, desde nuestro punto de vista, corresponde que las actuaciones realizadas por las autoridades de ANCAP en este tema sean puestas en conocimiento de la Justicia, en la medida que las irregularidades constatadas podrían implicar la configuración de conductas ilícitas en la medida que, además, generan perjuicios al organismo.

Sin embargo, la suscripción de este acuerdo transaccional por el que ANCAP se obliga a pagar U\$ 3,1 millones está a consideración del Tribunal de Cuentas, por lo que aún se está a tiempo de evitar el perjuicio para ANCAP.

15.Sobre la relación entre ANCAP y ALUR

En concordancia con lo señalado por el Senador Leonardo De León en oportunidad de su comparecencia ante la Comisión Investigadora por su gestión al frente de ALUR, es posible afirmar que la opción de invertir en ALUR está relacionada directamente con la posibilidad de desarrollar una matriz energética más amplia, incluyendo fuentes de energía renovables.

En tal sentido, el Senador De León dijo: *“en el año 2010 hubo un acuerdo multipartidario que fue ratificado por todos los sectores políticos del país. Dentro de los lineamientos que tiene la política energética del país está la diversificación de la matriz productiva, con un énfasis importante en el desarrollo de las energías renovables. En el marco de esas energías renovables, uno de los aspectos que se visualizaron como de interés y que está explicitado en la política energética es ir a una sustitución progresiva de un 15 % de los combustibles de origen fósil por combustibles renovables. En este caso, fundamentalmente vamos a focalizarnos en los biocombustibles. Eso está explicitado en la política energética del país”*. (Sesión de la Comisión Investigadora de 26.11.15).

Por otra parte, el Senador De León para defender la gestión realizada en ALUR refirió a un estudio realizado por el Centro de Investigaciones Energéticas, Medioambientales y Tecnológicas – CIEMAT – dependiente del Ministerio de Economía y Competitividad de España y en tal sentido dijo: *“Voy a dejar este trabajo que realizó este centro de referencia internacional, de España, para que se incorpore en la comisión, pero quiero mencionar seis aspectos que sintetizan el resultado de este trabajo. En primer lugar, los resultados sobre impactos ambientales obtenidos en este estudio demuestran que hubo un 67 % de ahorro en las emisiones de gases de efecto invernadero respecto del uso de un combustible fósil de*

referencia que es la gasolina. En el caso de gasoil esos estudios se están haciendo por el tema del biodiesel y ya a esta altura son muy importantes los impactos que están teniendo en la reducción de emisiones de efecto invernadero en Uruguay por la utilización de los biocombustibles en el país. Estos datos han sido incorporados en el informe que Uruguay va a presentar en la reunión de Cambio Climático que se va a desarrollar en París. El segundo aspecto, es el balance energético positivo; se producen 6,3 unidades de energía en forma de etanol por cada unidad de energía fósil empleado en la cadena de producción. Este es un elemento central a la hora de ver también los impactos que tienen este tipo de desarrollos. El tercer elemento, que está relacionado con aspectos sociales, nos muestra que durante el año de operación la planta genera 2.093 puestos de trabajo equivalentes a tiempo completo y 324 puestos de trabajo inducidos. Es decir no solo empleos industriales, sino el total de los empleos de la cadena: casi 2100 puestos de trabajo equivalentes a tiempo completo en una zona como Bella Unión que tiene 15.000 habitantes. El cuarto elemento –refiere a los impactos de las cadenas productivas al que siempre hacemos referencia, y es de los primeros trabajos, no el único, que es científicamente responsable–, es el incremento del valor añadido a la economía que tiene esta actividad en Bella Unión. Es decir: por cada litro de etanol que se produce en esa zona y luego se comercializa –hay un contrato entre ALUR y ANCAP y eso se paga– se derrama en la economía local y regional \$ 33,85. En definitiva, estos son los resultados que deberíamos estar midiendo en todas las actividades que el Estado promueve –obviamente que los privados también lo harán–, por lo menos, en aquellas actividades que viene desarrollando a través de sus empresas públicas. El factor multiplicador calculado es de 1,65, lo que significa que por cada dólar que se demanda de etanol producido en la planta se generan 65 centavos de dólar a la economía local y regional respectivamente” (Sesión de la Comisión Investigadora de 26.11.15).

Obviamente es importante que en los emprendimientos se cumpla con objetivos vinculados al desarrollo de fuentes de energía renovables y que produzca efectos positivos desde el punto de vista social y ambiental. Estas dimensiones deben ser parte del análisis, sin embargo, además es imprescindible cumplir con ciertos criterios de gestión y buena administración que permitan un resultado eficaz y eficiente.

Como veremos enseguida, las decisiones de ANCAP orientadas a invertir en ALUR y sus sucesivas actuaciones estuvieron caracterizadas por una lógica ajena a cualquier racionalidad empresarial. Es más, como veremos en el análisis de este tema, en algunos casos se aleja también de la normativa vigente, incurriendo en acciones irregulares.

El problema principal está en la definición básica de la relación entre ANCAP y ALUR. Se trata de una relación simbiótica en la que ANCAP es simultáneamente el sustento único de ALUR y la sostiene de manera incondicional subsidiándola en forma permanente. El único detalle es que esta decisión implica la aplicación de recursos públicos para sostener a una empresa de derecho privado, cuyo subsidio nunca fue objeto de una decisión pública expresa.

Pero la situación es aún más original, ALUR es propiedad de ANCAP en un 95%, a su vez ANCAP es el único cliente de ALUR, a la que esta le vende sus productos al precio que necesita para poder subsistir y si ALUR está en situación de dificultad ANCAP la capitaliza, le condona deudas y avala su endeudamiento ante terceros, incluso le acepta modificar el precio que le paga con retroactividad. Como es posible apreciar, esta ecuación no resiste el mínimo análisis racional sobre su viabilidad.

La inversión de ANCAP en ALUR está motivada, como se dijo más arriba, por una decisión política vinculada a ofrecer una alternativa productiva en la localidad de Bella Unión ante la declinación de CALNU, empresa azucarera histórica de naturaleza cooperativa que había sido la principal alternativa productiva de la zona. Ahora bien, esta motivación que puede ser

fundada o defendida en función de argumentos sociales, no puede ser justificativa de cualquier tipo de gestión o resultados.

En primer lugar, porque los subsidios deben ser explícitos, visibles y definidos. No deben operar de manera encubierta, porque en tal caso no es posible determinar cuántos recursos se aplicaron efectivamente y con qué resultados.

En segundo lugar, porque la opción por sostener un emprendimiento debe estar sujeta a una evaluación periódica y al cumplimiento de criterios eficaces en la administración de los recursos dispuestos en tal sentido.

No es el caso de ALUR en ninguna de las dos dimensiones.

15.1. La apuesta empresarial de ALUR y las inversiones iniciales

En ocasión de una de las primeras comparecencias del Directorio de ANCAP ante la Comisión Investigadora el ex Director, Germán Riet, relató el proceso de inversión de ANCAP en ALUR: *“En el 2005 –que como dice la pregunta, todavía teníamos esa empresa– era una pequeña empresa, de la cual fui director en ese año, que tendría 30 funcionarios, pero se dedicaba a eso y ganaba unos cientos de miles o unos pocos millones de dólares, fundamentalmente con la venta de esos excedentes de la refinería. El ALUR del año 2006 mantiene estas funciones, pero a partir de un planteo de la Presidencia de la República se hace cargo del ingenio que estaba cerrado, CALNU, y se desarrolla el proyecto de Bella Unión. No voy a citar las fechas exactas porque me voy a equivocar, pero significó un incremento importante.”* (Sesión de la Comisión Investigadora de 26.08.15).

El Senador De León sintetizó la secuencia de inversiones realizadas por ALUR en estos años: *“En 2008 se inauguró la planta de cogeneración y de producción de energía eléctrica. La incorporación de los cambios en el proceso azucarero fue en el correr de 2008 y la de producción de alimento animal fue en 2009...La segunda etapa fue la instalación de la primera planta de biodiésel de ALUR, inaugurada en 2009 y construida en el predio de Cousa en Paso de la Arena. Son contratos de servicios firmados con esa aceitera. El tercer proyecto de magnitud fue la planta de biodiésel en Capurro, inaugurada en 2012. Es una planta muy importante, que complementa la producción de biodiésel generada en la planta industrial del Paso de la Arena. La cuarta planta industrial de ALUR es la de etanol en Paysandú que se inauguró en 2014”* (Sesión de la Comisión Investigadora de 26.11.15).

A su vez, también señaló cuánto fue el monto de la inversión realizada por las cuatro plantas: *“La inversión de los cuatro proyectos fue de USD 247:000.000 o USD 248:000.000. Esos proyectos son: las transformaciones de la planta de la ex Calnu, las dos plantas de biodiésel y la planta de bioetanol de Paysandú. Ese es el monto total. El único de los cuatro montos que recuerdo es el de la planta de Paysandú –por ser la planta que hemos manejado más– que fue de USD 147:000.000”* (Sesión de la Comisión Investigadora de 26.11.15).

Sin embargo, no consta que se haya presentado un proyecto inicial de inversión en el norte uruguayo con la correspondiente evaluación de la inversión y con un análisis económico financiero del proyecto. Es conocido que cuando comenzaron los cuestionamientos se elaboró un proyecto “ex post”. Concretamente, la compra de CALNU fue una decisión política sin ningún análisis técnico de respaldo.

La actividad principal y casi exclusiva de ALUR es producir y vender a ANCAP etanol y biocombustibles, además de la producción de azúcar que se ha ido convirtiendo en una actividad menos relevante, orientada al mercado interno. A su vez, ANCAP compra a ALUR en

forma directa estos productos en virtud de lo que establece el artículo 33 del TOCAF, en la medida que los biocombustibles son una de las excepciones establecidas para los procesos de licitación.

Vale decir que la opción de ANCAP por ALUR, de forma exclusiva y excluyente, ha determinado que otros emprendimientos de carácter privado hayan fracasado. En efecto, al impulso de la aprobación de la Ley de Biocombustibles, se crearon varios emprendimientos para aprovechar la oportunidad, Sin embargo, la política de ANCAP fue la de concentrar sus requerimientos en ALUR, dejando sólo para ciertos momentos de escasez en la oferta de ALUR la posibilidad de realizar alguna compra.

Como es de imaginar, estos emprendimientos no pudieron subsistir ante la clara preferencia de ANCAP por sostener a ALUR. ¿Es aceptable que ANCAP haya actuado favoreciendo a su colateral en forma exclusiva y excluyente? Sin duda, esta es una de las preguntas que conviene formular, aunque no signifique más que una discusión sobre opciones de política empresarial.

De acuerdo al Acta del Directorio de ALUR del 04.11.08, las obras en la ex Planta de CALNU han representado una inversión de U\$ 48 millones.

A pesar del apoyo y la inversión que ANCAP realizó en ALUR desde el principio, la situación de esta empresa fue en varios momentos muy precaria. Al punto de que en diciembre de ese mismo año, de acuerdo al Acta del Directorio de ALUR de 22.12.08, la información que brinda el Cr. Skirzewski es que la empresa está en situación de quiebra de acuerdo a lo dispuesto por el artículo 287 de la Ley Nº 16.060 (Ley de sociedades comerciales). A tal punto es así que ANCAP pone U\$ 13 millones en ese momento para hacer frente a las deudas que ALUR tenía con sus proveedores.

En el Acta de Directorio de 14.01.09 el Cr. Skirzewski reitera que ALUR está en situación de quiebra, por lo que en febrero de 2009 la Asamblea de Accionistas de ALUR acuerda que ANCAP condone la deuda de ALUR por U\$ 20 millones y que PDVSA aporte U\$ 17 millones para saldar la deuda remanente. Sin embargo, PDVSA dice que no puede hacer donaciones y, por lo tanto, ANCAP aporta el monto completo, decisión que analizamos más adelante.

En forma simultánea a estas informaciones que indican la gravedad de la situación patrimonial de ALUR, en la sesión del 17.02.09, el entonces Director de ALUR, Leonardo De León informa que se llevará adelante la inversión en una Planta de Biodiesel por un valor U\$ 22 millones.

La simultaneidad de las dos informaciones sirve de referencia para calibrar hasta qué punto ALUR ha vivido en una situación de esquizofrenia entre su realidad empresarial y la convicción de que ANCAP sostendría el emprendimiento a cualquier costo. Se mantenía la convicción de que el sostenimiento del emprendimiento de ALUR por parte de ANCAP era independiente de la evaluación de su viabilidad empresarial y de sus resultados.

Justamente, el propio Germán Riet, ex Director de ANCAP, resumía la evolución de las obras e inversiones que ALUR realizó a partir de 2009, cuando según los datos económico-financieros, estaba técnicamente en situación de quiebra: *“En el año 2009 se crea una nueva planta de ALUR que es la de biodiésel, que produce unos 20 millones de litros. Está ubicada en la Planta de Cousa, utiliza sobre todo los servicios y solamente hace la producción de biodiésel. Posteriormente se hizo una planta de biodiésel en las instalaciones de Ancap, en Capurro, de 70 millones de litros, lo que supone también un incremento –aclaramos que se trata de una nueva planta industrial que funciona las veinticuatro horas de los trescientos sesenta y cinco días del año–, para terminar con la inauguración el año pasado de la Planta de bioetanol en Paysandú.*

Aquí se produjo una transformación: de la planta de alcoholes que había en Paysandú y que siguió funcionando casi hasta último momento –era muy chiquita, pues trabajaba un pequeño grupo de funcionarios–, se pasó a un emprendimiento industrial muy importante en el que se van a fabricar 70 millones de litros de etanol. Esto implicó también un incremento de personal. La empresa no solamente supuso un desarrollo en términos operativos y de mantenimiento porque, más allá de que la ALUR de 2005 contaba con la planta de alcoholes de Paysandú, se pasó a otras plantas de grandes dimensiones, con más personal operativo y de mantenimiento, además de una administración distinta. Recuerdo que los primeros ingresos de ALUR Bella Unión, en 2007, rondaban los USD 20 millones, pero hoy la empresa –esto lo podrán decir los actuales directores– está facturando en el entorno de USD 250 millones” (Sesión de la Comisión Investigadora de 26.08.15).

15.2. Gastos de ALUR

La defensa sobre la importancia social y ambiental de ALUR se contradice con una lógica de gastos que no tiene sustento racional.

La estructura de recursos humanos de ALUR aumentó significativamente, pasando de 15 funcionarios en 2005 a 837 en 2014, lo que implica un enorme incremento de su plantilla de personal, obviamente este crecimiento está en línea con las inversiones realizadas y con el incremento de su facturación que, como se dijo más arriba, aumentó de U\$ 20 millones a U\$ 250 millones por año.

Si bien este incremento de personal es justificable, lo que no se entiende es que una empresa subsidiada como es ALUR, utilice sus recursos en gastos superfluos o de dudosa utilidad.

Por ejemplo, ALUR compró un avión en 2012 por un valor de U\$ 390 mil, esta compra la reconoció el Senador De León quien dijo: “Hasta la fecha que yo estuve, ese avión lo utilizaban autoridades y gerentes de ANCAP, directores y gerentes de ALUR. También lo utilizaron distintos ministros –el ministro Kreimerman lo hizo en varias oportunidades– y directores de UTE –como Casaravilla– y del Banco Central. En el momento previo a ser ministro, lo utilizó el contador Bergara. Es decir que distintas entidades del Estado contrataban el servicio de ese avión” (Sesión de la Comisión Investigadora de 26.11.15).

Resulta evidente, por las propias declaraciones de De León, que no era una inversión imprescindible y, por otra parte, el uso del avión a modo de taxi aéreo para otras autoridades ajenas a la empresa, estaba por fuera del objeto de la empresa.

Pero, además, ALUR paga un monto mensual a una empresa que se encarga de la gestión, mantenimiento y administración del avión y además aplicó recursos adicionales para remodelar la pista de aterrizaje preexistente en Bella Unión, tal como reconoció el Gte General de ALUR, Ing. Manuel González (Sesión de la Comisión Investigadora de 26.11.15).

Además ALUR ha dispuesto de importantes sumas de dinero para realizar donaciones a diferentes y numerosas instituciones de la zona (clubes de fútbol, murgas, etc), estas decisiones las tomaba en forma directa y autónoma el Directorio de ALUR.

El Ing. González indicó que él no participaba de las decisiones sobre estas donaciones con anterioridad a 2015 y que a partir de este año se estableció un procedimiento para definir las donaciones: “Básicamente, el procedimiento consiste en que las donaciones se reciben a nivel de comunicación institucional. Esas donaciones se evalúan entre comunicación institucional y la Gerencia general, a efectos de determinar si el pedido está alineado a la estrategia de

responsabilidad social de la empresa. Luego se hace una recomendación al directorio o al director para su ejecución. Será el directorio el que, en función de esa recomendación, establecerá si se realizará o no esa donación...Por otro lado, hay un presupuesto de donaciones que se establece anualmente y se busca no superar el límite fijado... A partir de 2015, las solicitudes pueden venir de distinta forma. En general, se pide que las donaciones vengan por escrito, justificando la razón y el destino de la donación; también pueden venir directamente a comunicación institucional, desde donde se pide que deriven las solicitudes a los interesados, o pueden llegar por otro lado. En general, han venido más directamente a los mandos medios, a la gerencia o a comunicación institucional, que después termina procesando todos esos pedidos de donación” (Sesión de la Comisión Investigadora de 26.11.15).

Como es fácilmente deducible, con anterioridad a 2015 no existían procedimientos específicos para determinar la pertinencia de las donaciones y tampoco existía un presupuesto definido, ni criterios de RSE para su aplicación. Es decir que ALUR donaba a las instituciones que lo solicitaban sin criterios ni límites en los montos.

Por otra parte, ALUR contrató, tal como se señaló en el capítulo correspondiente a la publicidad de ANCAP, sin llamado competitivo a dos agencias de publicidad, DDB y ALBISU, para que se hicieran cargo de las campañas publicitarias de esta empresa.

La decisión de contratar en forma directa a estas dos agencias, si bien desde el punto de vista jurídico puede sostenerse en la medida que ALUR es una sociedad de derecho privado, por estar sostenida con recursos públicos y ser propiedad de ANCAP en más de un 90% debería utilizar procedimientos que den garantías de transparencia, cosa que no ha ocurrido en este caso.

La situación es aún más cuestionable cuando se produce el cambio de agencia entre DDB y La Diez. En efecto, ALUR cambia de agencia sin haber tomado ninguna decisión institucional puesto que no consta en las actas del Directorio la decisión sobre la referida sustitución. Todos los elementos indican, como se ha dicho más arriba, que la contratación primero a DDB y luego a La Diez es resultado de una vinculación personal previa, confirmada por las declaraciones del Sr. Pablo Alvarez, entre este y el ex Presidente de ALUR, Senador Leonardo De León. Esta parece ser la única explicación de que ALUR haya contratado primero a DDB y luego haya aceptado sin siquiera consignarlo en actas la sustitución de una por otra agencia.

A su vez, resulta al menos controversial que ALUR realice campañas publicitarias en lo que tiene relación con sus productos que vende exclusivamente a ANCAP.

Por lo tanto, el área de ALUR en donde se puede justificar una inversión publicitaria es el azúcar Bella Unión, puesto que con este producto compite en el mercado con otras empresas.

Sin embargo, es necesario señalar que la magnitud de la inversión realizada para una empresa como ALUR en 2006 fue objeto de un cuestionamiento expreso por parte de la Síndico de la época, Cra. María del Coral Perdomo. En efecto, en las actas correspondientes a las sesiones del 31 de julio y 8 de agosto de 2006 la Síndico señaló que encontraba excesivo el monto de U\$ 400 mil para una campaña de publicidad del azúcar en esa etapa del proyecto y que incidiría negativamente en las finanzas de la empresa, también dejó su constancia crítica sobre el hecho de que no había habido un proceso de selección de la agencia de publicidad que se encargaría de esa campaña. Sin embargo, el Directorio de ALUR resolvió seguir adelante con estas decisiones.

Pero, además, ALUR realizó en 2009 una fuerte campaña publicitaria relacionada con la producción de biocombustibles. En este caso, no existía ningún objetivo comercial, en la medida que el único cliente de esos productos era ANCAP.

Sin embargo, se hizo una fuerte y costosa campaña para informar sobre esta actividad de ALUR, en medio de una campaña electoral y en una situación patrimonial que, como se vio más arriba, se encontraba en situación de quiebra si no hubiera sido por la capitalización que hizo ANCAP.

Además, también se realizaron campañas publicitarias para informar sobre las inauguraciones de las distintas plantas industriales.

Como es posible apreciar, toda la operativa en torno a la publicidad de ALUR resulta cuestionada en su implementación. Las agencias fueron elegidas en forma directa y sin procesos competitivos, el monto de la campaña por el azúcar Bella Unión fue cuestionado por la Síndico, la campaña por los biocombustibles carecía de objetivo comercial o de mercado y se gastó en medio de una situación de quiebra de la empresa.

En síntesis, los gastos en que incurrió ALUR no están alineados con una estrategia de conducción empresarial responsable y ajustada a su situación que se caracteriza por un fuerte subsidio de parte de su empresa madre. Son, sin duda, ejemplo claro de mala administración.

15.3. Los precios de ALUR

Uno de los puntos más polémicos de la operativa de ALUR es el precio al que vende sus productos. De acuerdo a la información obtenida el costo de producción de una tonelada de azúcar para ALUR es de U\$ 500, mientras que el precio internacional es de U\$ 200. Si ALUR importara el azúcar, incluyendo todos los costos de importación, el precio sería U\$ 400. Como es posible concluir, la producción de azúcar de ALUR sólo se sostiene sobre la base de un evidente subsidio.

Algo aún más grave ocurre con respecto al precio de los biocombustibles, el Presidente de ANCAP, José Coya declaró ante la Comisión Investigadora: *“Si no recuerdo mal, en promedio y aproximadamente con la condición de que vamos a mandar la cifra exacta, el año pasado el bioetanol desde Bella Unión valía alrededor de USD 2.100 el metro cúbico y el biodiésel, no recuerdo exactamente la cifra, pero estaba alrededor de USD 1.700 el metro cúbico. Eso fue en promedio el dato correspondiente al año pasado, como también se habla de promedio en cuanto a las mezclas que se realizan durante el año. En la actualidad, ese precio ha cambiado y está por debajo de los precios del año pasado. En promedio, el etanol a final del año estaría siendo comprado por Ancap en unos USD 1.700 dólares; en promedio ese sería el precio final. Y alrededor de USD 1.300 o USD 1.400 el biodiésel.”* (Sesión de la Comisión Investigadora de 26.08.15).

En oportunidad de la comparecencia del Ministro de Economía, Cr. Danilo Astori, este señaló: *“Asimismo, quiero decirles que si tomamos los precios que se publicaban ayer en la página Trading Economics sobre los precios del etanol en Chicago, llegamos a la conclusión de que allí el costo del barril es de USD 61,74. Si a eso agregamos un flete de 7 % para ponerlo en Montevideo, llegamos a un precio de USD 388 por metro cúbico. En ALUR, el equivalente por metro cúbico es de aproximadamente USD 1500”* (Sesión de la Comisión Investigadora de 16.09.15).

De acuerdo a la información proporcionada por Astori el precio de venta de ALUR era cuatro veces más alto que el precio promedio del mercado internacional.

La defensa ensayada por las autoridades de ANCAP se centra en el hecho de que los biocombustibles reciben subsidios en todas partes del mundo, al respecto, Germán Riet decía: *“Las energías renovables y particularmente los biocombustibles han recibido y siguen recibiendo subsidios y apoyos estatales para su desarrollo en todas partes del mundo. Y luego hay unos cuadros, que recibirán en su momento los señores senadores, en los que se observan distintos tipos de combustibles alternativos y los respectivos subsidios en diversos países. En segundo término, la ley de agrocombustibles aprobada en el Uruguay establece que deberán considerarse los costos de producción, que podrán ser trasladados a las tarifas. En Uruguay, los costos de producción de los biocombustibles son asumidos en su totalidad por Ancap, al pagar el precio a ALUR.”* (Sesión de la Comisión Investigadora de 19.08.15).

Justamente, si el promedio de los precios internacionales se ubica en la tercera parte de los de ALUR y en todos lados existen subsidios, la diferencia no es resultado de la existencia de subsidio en el caso uruguayo, sino de la magnitud del mismo en el caso concreto.

Pero, no fue suficiente que ANCAP acordara pagar el precio requerido por ALUR, sino que en el año 2011, ANCAP aceptó corregir el precio pagado durante el 2010, en la medida que los resultados de ALUR no fueron acordes a los costos previamente definidos. De forma tal que en 2011 ANCAP pagó una diferencia aceptando un precio mayor para sostener el resultado económico de la empresa.

En tal sentido, es muy gráfica la explicación brindada por el Gte General de ALUR, Ing. Manuel González, en nota dirigida a la Comisión Investigadora de 02.10.15: *“Los primeros contratos de suministro de etanol de caña de azúcar y biodiesel, entre ALUR y ANCAP, datan del 3 de junio de 2009 y del 10 de noviembre de 2009 respectivamente. Dichos contratos incluían una paramétrica, donde el precio de venta se determinaba aplicando un margen de operación del 5% sobre los costos fijos y variables de producción... (estos costos se calcularon por 18.000m³ para el etanol y 16.000 toneladas para el biodiesel)...Durante el ejercicio 2010, el volumen de producción de biodiesel alcanzó aproximadamente 9.300 toneladas (42% por debajo de la capacidad nominal) y 12.300 metros cúbicos de etanol (32% por debajo de la capacidad nominal), esto representó una capacidad ociosa total del 37%...el precio de venta que surgía de la paramétrica según contrato, no cubrió los costos fijos y no contempló otros componentes del mismo...A efectos de reconocer costos que no fueron contemplados en las primeras paramétricas, y considerando que en el ejercicio 2010 se registró una capacidad ociosa del 37%, ALUR acordó con ANCAP corregir este desfasaje a través del ajuste del margen de operación, llevándolo al 35% sólo para 2010...Dada la incertidumbre sobre los volúmenes de producción y costos, para el ejercicio 2011, se acordó que para ese año, los márgenes se fijaran en un 15% y a partir de 2012 en un 10%...En el caso del biodiesel, en el contrato actualizado en junio de 2012 se ajustó finalmente el margen a 6%”.*

En el mismo sentido, se expresó el Lic. Germán Riet: *“En el pasado, en el 2011, fue necesario realizar un ajuste de precios retroactivo al 2010. Estoy hablando de los precios de los biocombustibles de ALUR a Ancap. Esto se debió a que las paramétricas de costo estaban considerando un uso completo de las capacidades instaladas por ALUR, lo cual no fue alcanzado hasta el año 2012. Por lo tanto, las paramétricas de costo de bioetanol de caña de azúcar y de biodiésel, no consideraban esta contingencia, lo que requirió una corrección. Se ajustaron los márgenes contractuales al 2010 en un 35% y al 2011 en un 15%. Del 5% al 10% en 2012. Debe señalarse que en los años sucesivos a 2012 los márgenes contractuales fueron*

bajando hasta alcanzar hoy el 6% en biodiésel y el 10% en bioetanol de caña de azúcar.”
(Sesión de la Comisión Investigadora de 19.08.15)

De modo que ALUR no sólo tiene un cliente exclusivo y cautivo, sino que ante el caso de haber calculado mal el precio establecido, su cliente accede a reliquidar retroactivamente lo pagado aceptando un precio mayor que cierre con los costos operativos de la empresa. Se le ajustan los márgenes en función de los resultados obtenidos en forma retroactiva y además se corrigen al alza para los ejercicios posteriores. Como se puede apreciar, se trata de una forma de gestión empresarial absolutamente inédita e insostenible.

Esta decisión de ANCAP de pagar una diferencia de precio a ALUR en forma retroactiva con respecto a un ejercicio ya cerrado, representa una irregularidad, en la medida que viola la normativa vigente con respecto a la elaboración de los estados de situación patrimonial al finalizar el ejercicio.

15.4. Capitalizaciones, condonaciones y avales de ANCAP

Durante el período en análisis, ANCAP capitalizó a ALUR en U\$ 129 millones, lo que es evaluado por el Directorio del ente como una cuestión absolutamente lógica, en tal sentido el Lic. Germán Riet dijo: *“En este caso debe considerarse como normal, en todos los proyectos y empresas, que los socios accionistas –en este caso Ancap y PDVSA; hoy hablaba de algo de esto el director Labat y con el cual coincido– realicen aportes de capital para el funcionamiento a través de capitalización. ALUR tuvo que realizar inversiones entre activos fijos y capital de trabajo por más de USD 250:000.000 para desarrollar la producción de biocombustibles, inexistente en el Uruguay. Las capitalizaciones y avales de Ancap respondieron a regular el nivel de apalancamiento deseado por los socios. Debe señalarse que desde el 2011 el resultado neto de ALUR ha sido positivo y viene en aumento”* (Sesión de la Comisión Investigadora de 19.08.15).

Desde junio de 2007 hasta marzo de 2015, según los balances de ANCAP, se efectuaron once capitalizaciones en ALUR con cargo a los créditos que tenía ANCAP. Hasta marzo de 2010 todas las aprobaciones de los aportes de capital mencionados fueron realizadas por el Presidente del Directorio, al amparo del art.7 del Reglamento General fundadas en razones de urgencia, luego el Directorio aprobaba lo actuado.

Resulta difícil de comprender el procedimiento seguido, fundado en razones de urgencia. La reiteración de la resolución urgente de Presidencia implica una afectación de las funciones de un Directorio que es colectivo, e implicaría que en realidad el Presidente decide por sí y ante sí. Desde el punto de vista formal, correspondía respetar el proceso normal en la toma de decisión del Directorio.

Por otra parte, parece no haber un proceso prolijo en la aprobación formal de las disminuciones de participación de PDVSA, habida cuenta que cada vez que ANCAP capitalizó, en la medida que PDVSA no aportó su cuota parte, se debía producir el correspondiente cambio en la composición accionaria del socio minoritario. El análisis de las Actas del Directorio de ALUR indica la ausencia de este proceso ineludible y obligatorio desde el punto de vista legal.

Sin embargo, ANCAP no sólo capitalizó en once oportunidades y por U\$ 129 millones a su colateral ALUR, no sólo aceptó comprar sus productos al precio que esta fijara en función de sus costos, no sólo resolvió darle la exclusividad en las compras de biocombustible dejando fuera a los demás competidores, no sólo aceptó modificar el precio del biocombustible ya

pagados reliquidando los montos luego de vencido el ejercicio para que las cuentas de ALUR cerraran, sino que además resolvió condonar deudas por U\$ 22 millones y avalar el endeudamiento de ALUR frente a terceros.

La mera enumeración de estas acciones, muchas de ellas irregulares, exime de más comentarios sobre la forma de actuación de ANCAP con respecto a ALUR.

En efecto, de acuerdo al Balance Especial al 29 de diciembre del 2008, ALUR entraba de acuerdo al artículo 159, numeral 6 de la ley 16060, en estado de disolución; es por ello que la asamblea extraordinaria de accionistas resolvió solicitar la integración de capital y la condonación de la deuda que mantenía con Ancap a los efectos de disminuir la pérdida.

La cifra final de la condonación fue de U\$ 38,5 millones. El Tribunal de Cuentas observó dicho gasto, pues para ello se requiere habilitación legal, de acuerdo a lo dispuesto por el artículo 1515 del Código Civil. Sin embargo, y en ausencia de una autorización legal que era requerida, la condonación fue ratificada por el Directorio de ANCAP.

Llama la atención la desprolijidad, por decir lo menos, al intentar disimular las pérdidas de ALUR, que implicaban su disolución, con una “donación” autorizada por su Directorio, disponiendo de recursos públicos, reiterando el gasto e ignorando la observación del Tribunal de Cuentas.

Estamos, en este caso, ante una nueva irregularidad en la actuación de las autoridades de ANCAP que no podían condonar la deuda sin ley habilitante. Por otra parte, el hecho de que ALUR no sea totalmente propiedad de ANCAP determina otra irregularidad, en la medida que el ente asume el total de la donación, siendo que es titular del 92% del capital accionario.

Por eso mismo, tampoco son ajustados a derecho los avales que ANCAP asumió en reiteradas ocasiones para garantizar las deudas de ALUR ante terceros. De acuerdo a la información disponible, estos avales se asumieron sin contar con informes técnicos favorables de la Gerencia Económico Financiera de ANCAP.

15.5. El endeudamiento de ALUR

ALUR tenía al cierre del Balance 2014 un endeudamiento correspondiente a U\$ 114 millones, este endeudamiento se contrajo con entidades financieras privadas y con el BROU.

De acuerdo a la normativa vigente, los endeudamientos mayores a UI 85 millones de las empresas públicas y de las empresas controladas por estas así como las renovaciones de dichos endeudamientos, deben contar con la autorización del Ministerio de Economía y Finanzas. Así ha ocurrido con ANCAP y, de acuerdo a las manifestaciones de los Directores de ANCAP, también lo han hecho las empresas colaterales con la excepción de ALUR.

ALUR, que cuenta con una asesoría jurídica propia, ha interpretado durante estos años que no correspondía solicitar autorización al MEF para las renovaciones de su endeudamiento.

En tal sentido, el Ing. González señaló: *“La ley habla de «operaciones financieras». Entonces, no es clara con respecto a dónde entran y si quedan alcanzadas o no las renovaciones. La interpretación jurídica que hace ALUR es que, ya que el préstamo original fue autorizado por el Poder Ejecutivo, no corresponde en este caso, para una extensión de plazo, pasar de vuelta por la autorización del ministerio. Reitero: esa es la interpretación jurídica que hace ALUR, que además ha sido avalada por los bancos de plaza. Estas renovaciones se hacen con bancos de*

plaza que tienen su departamento jurídico, que cuando hacen la interpretación de esta ley no nos piden ningún tipo de autorización por parte del Poder Ejecutivo. Sí lo hacen cuando vamos a pedir un préstamo en forma original. Es verdad que hay una diferencia en la interpretación con el servicio jurídico de ANCAP, pero reitero que la mencionada antes es la que ha hecho ALUR de la ley vigente” (Sesión de la Comisión Investigadora de 26.11.15).

Resulta sorprendente que una empresa cuya titularidad corresponde en el 95% a ANCAP y que depende para su existencia de los apoyos permanentes que ANCAP ha suministrado, decida su actuación en materia de endeudamiento en clara contradicción con lo que sostiene la asesoría jurídica de ANCAP. Se trata de una situación notoriamente irregular, en la medida que es violatoria de una normativa específica.

Finalmente, las autoridades de ALUR señalaron que en la actualidad esta no mantiene deudas con ANCAP, obviamente esta realidad es resultado de que todos los aportes de ANCAP a ALUR se contabilizaron como capitalizaciones y además, se condonó una deuda muy importante unos años atrás. Por lo tanto, la afirmación responde a una dinámica en la que ANCAP ha puesto más de U\$ 100 millones en ALUR, aunque no a título de créditos sino de capitalizaciones o donaciones.

En síntesis, como se ha podido apreciar, la situación de ALUR se ha sostenido y se sostiene por la decisión política de ANCAP de subsidiarla, a través de capitalizaciones, condonaciones, avales y modificación de los precios retroactivamente. A su vez, la gestión de la empresa ha mostrado significativas debilidades, particularmente en el manejo de sus gastos que no se corresponden con la situación de subsidio en que se ha desarrollado.

Por último, varias de las operaciones de ANCAP para sostener a ALUR se realizaron en violación a normas vigentes, tal como se indica más arriba.

16. Sobre el proceso de adjudicación de la Planta de Bioetanol de ALUR

En el proceso de inversiones desarrollado por ALUR se incluyó la Planta de Bioetanol que construyó en Paysandú. El motivo de esta inversión se debió al tope de producción de la Planta de Etanol de Bella Unión construida en la primera etapa del desarrollo de la empresa. De acuerdo a las previsiones de incremento del consumo de los combustibles y de la participación de biocombustible en la mezcla se requería una nueva inversión para enfrentar con éxito la demanda creciente del biocombustible.

La Planta de Bella Unión tenía una capacidad máxima prevista de 18 millones de litros y se estimaba que la mezcla en el combustible al 10% representaría en breve plazo una demanda de 75 millones de litros, por lo que era necesario construir una nueva planta para que se hiciera cargo del faltante. Es así que la Planta de Bioetanol finalmente construida, se proyectó para producir 70 millones de litros.

16.1. La evolución de los costos del proyecto

De acuerdo a la información proporcionada a la Comisión Investigadora se produce un cambio en la proyección de los costos para la construcción de la planta. En efecto, la secuencia del cambio en los costos del proyecto muestra que el proyecto original de noviembre de 2010 establecía una inversión de U\$ 104 millones, se preveía una rentabilidad del 11%, para una producción de 70 millones de litros se estimaba el precio del etanol base en U\$ 830 el metro

cúbico; el precio del sorgo se calculaba en U\$ 140; se preveía 200.000 toneladas de grano y 60 personas trabajando en la planta.

Sin embargo, existe un ajuste de evaluación de factibilidad y conveniencia del proyecto en octubre de 2011 en el que se corrige el cálculo de la inversión prevista que aumenta a U\$ 117 millones con un cálculo de rentabilidad del 12%, se recalcula el precio del etanol base a U\$ 921 el metro cúbico; el precio del sorgo a U\$ 165 para la misma capacidad productiva; se aumenta el personal requerido a 85 personas.

Finalmente, en agosto de 2012 se establece que la inversión final será de U\$ 150 millones con una rentabilidad del 17%, un precio de etanol base de U\$ 1.131 el metro cúbico y una previsión de precio del sorgo a U\$ 165 y con la misma capacidad productiva y personal requerido.

Como se puede apreciar, se produce un incremento en el costo del proyecto que implica un 50% de aumento de los costos previstos.

16.2. El llamado a precios

ALUR resolvió realizar en diciembre de 2010 un llamado a precios invitando a ocho empresas internacionales, así lo reseña el ex Director, Germán Riet: *“En diciembre de 2010, en base a una evaluación de los técnicos de Ancap y ALUR se hace el llamado, que es un competitivo, pero no abierto sino para ocho empresas que eran las que disponían de las tecnologías más avanzadas de granos y que precisamente no estaban en América del Sur. Las empresas convocadas fueron: Maguin, de Francia; De Smet, de Bélgica; Praj, de India; APTI e ICM, de Estados Unidos; Abengoa y Elecnor de España; y Desmet Ballestra, de Bélgica.”* (Sesión de la Comisión Investigadora de 19.08.15).

De las ocho empresas invitadas, siete formularon propuestas, así lo indica el Ing. González: *“Las propuestas que recibimos fueron de las empresas De Smet Ballestra, Abengoa Bioenergía, Maguin, Tecna, Praj, ICM y Elecnor”* (Sesión de la Comisión Investigadora de 26.11.15).

De acuerdo al expediente del proceso de selección, enviado a la Comisión Investigadora, como resultado de las primeras ofertas se preseleccionaron cuatro empresas: PRAJ (U\$ 63,7 millones), Elecnor (U\$ 79,8 millones), Abengoa (U\$ 85,9 millones) y TECNA/APTI (U\$ 93,8 millones). Esta preselección se realiza en el mes de abril de 2011.

Posteriormente y con fecha 17 de junio se solicita a las cuatro empresas preseleccionadas que presenten un presupuesto por obra civil y el proyecto ejecutivo de ingeniería. Sorprende la perentoriedad del plazo. En efecto, se enviaron correos electrónicos a las cuatro empresas en la tarde del 17 de junio estableciéndose que las propuestas deberían ser presentadas antes del 30 de junio.

Resulta extraño que ALUR, después de haber preseleccionado a las cuatro empresas en abril, repentinamente solicite la presentación de una propuesta adicional que, ciertamente, no era sencilla por cuanto incluía la obra civil junto a un proyecto arquitectónico, estructural, hidráulico, de suelos y de movimiento y compactación de suelos. Seguramente alguna de las empresas reclamó porque el plazo se extendió hasta el 8 de julio. De todas maneras se trata de una convocatoria muy rápida.

Lo cierto es que, como resultado de la segunda propuesta, los presupuestos se modificaron y pasaron a ser los siguientes: Abengoa U\$ 84,3 millones, PRAJ U\$ 84,3 millones, Tecna U\$ 89,7

millones y Elecnor U\$ 90,9 millones (Información contenida en el expediente de adjudicación de la Planta de Bioetanol).

Con estas nuevas ofertas presentadas, ALUR resolvió que Abengoa y Elecnor fueran las dos empresas finalistas del llamado. El argumento para seleccionarlas se funda en la aplicación de una serie de cálculos multivariados que incluyeron diferentes variables sobre la simulación de las propuestas en funcionamiento para llegar a la conclusión indicada.

Posteriormente, entre Abengoa y Elecnor, ALUR resuelve adjudicar la obra a Abengoa que, por otra parte, había presentado una oferta más barata que Elecnor en la segunda presentación de ofertas. Por lo tanto, ALUR adjudicó a Abengoa la obra por un monto de U\$ 84,3 millones.

16.3. Eventuales irregularidades en el proceso de selección

La evaluación del proceso de selección de la empresa encargada de esta obra por parte de ALUR merece una serie de observaciones que ameritan considerar la eventualidad de que hayan existido procedimientos irregulares.

Es necesario indicar, porque ha tenido mucha publicidad, que las actuaciones que ameritan la consideración de eventuales irregularidades, a nuestro juicio, no tienen relación con el cuestionamiento realizado por la empresa "Serrana Bioenergía", representada por el Ing. Gabriel Pérez Morgan y el Sr. Alfredo Correa.

Si bien esta empresa ha realizado cuestionamientos públicos a este proceso de adjudicación de la Planta de Bioetanol de Paysandú e, incluso, han existido instancias judiciales al respecto, desde nuestro punto de vista, la existencia de eventuales irregularidades no refiere a la no consideración de la propuesta de esa empresa. Parece evidente que su señalamiento con respecto al precio de la Planta resulta más que discutible, en tanto las siete empresas convocadas presentaron presupuestos iniciales que oscilaron entre U\$ 63,7 y U\$ 99,9 millones sin incluir los periféricos.

La imputación realizada por Serrana Bioenergía se fundaba en que el precio de una planta de estas características no podía superar los U\$ 50 millones por todo concepto, incluyendo los periféricos. Así lo señaló el Ing. Pérez Morgan ante la Comisión Investigadora: *"Una planta de esa naturaleza se ubica en una franja de U\$ 30, U\$ 40 o U\$ 50 millones; por lo tanto, es imposible llegar a U\$ 147 millones. ¡Eso no existe!"* (Sesión de la Comisión Investigadora de 18.11.15).

Como es posible apreciar, la diferencia es tan grande con todas las ofertas presentadas que se aleja de una oferta razonable. De todos modos, en la medida que ALUR no tiene las rigideces de plazos propias de un organismo público, podría haber aceptado que esta empresa presentara su oferta, cosa que no ocurrió y motivó la denuncia de Serrana Bioenergía. En cualquier caso, la empresa no contaba con antecedentes importantes en la construcción de este tipo de plantas.

Sin embargo, ALUR tampoco invitó a Mantiba S.A. que quería presentarse con el apoyo de la empresa Dedini S.A. de Brasil, que es una de las empresas de mayor prestigio en la construcción de plantas de alcohol a escala mundial. Es más, llama la atención que no se haya invitado a ninguna empresa brasilera, dada la especialización de este país en la construcción de plantas de alcohol. Por otra parte, Mantiba S.A. y Dedini S.A. habían sido los proveedores de la Planta de etanol de Bella Unión y, como se verá más adelante, esta planta ha funcionado por encima del máximo de su rendimiento esperado.

Ante esta pregunta, el Senador De León señaló: *“Dedini es un referente mundial, pero en alcohol de caña de azúcar, y no tiene absolutamente nada que ver producir alcohol de cereal con la producción de caña de azúcar. Obviamente, más allá de que tuvimos un problema, porque Dedini se atrasó catorce meses en la entrega de la planta de Bella Unión y tuvimos que cobrarle multas por el no cumplimiento del proyecto de Bella Unión, tenemos que reconocer que desde el punto de vista técnico es una empresa que dio excelentes resultados, reitero, en la producción de alcohol de caña de azúcar”* y, más adelante agregó: *“Con respecto a la solicitud conjunta de Mantiba y Dedini de participar, debo decir que no me consta, pero reitero que no se nos hubiera pasado por la cabeza invitar a Dedini porque no tiene el perfil como para trabajar en este tipo de tecnología”* (Sesión de la Comisión Investigadora de 26.11.15).

Sin embargo, realizadas las consultas sobre la especialización de Dedini S.A. podemos confirmar que esta empresa también posee experiencia en la construcción de plantas de etanol sobre el insumo de cereales, por lo que no se entiende que no haya sido invitada a participar.

En segundo lugar, llama la atención la existencia de un presupuesto presentado por la empresa Abengoa, finalmente adjudicataria, de fecha anterior a la convocatoria de precios. Efectivamente, en oportunidad de la realización del primer informe sobre la factibilidad de la construcción de la planta de etanol, realizado en diciembre de 2010, se hace referencia a una cotización por un valor de U\$ 88 millones presentada por Abengoa, antes del proceso de convocatoria de precios.

El Gte. General de ALUR, Ing. González, dio su explicación sobre el presupuesto referido: *“Para empresas como ALUR y ANCAP es normal que se acerquen empresas de nivel internacional que están interesadas en promover determinadas tecnologías y determinadas propuestas de inversión y que haya contacto con ellas. Como los señores senadores saben, en el marco de ese relacionamiento Abengoa tiene a Teyma como proveedor local, y había tenido contacto con ALUR porque estaban interesados en el desarrollo de la tecnología con producción de alcohol a partir de cereales, visto que había una ley de mezcla obligatoria de biocombustibles. Eso es normal, pero se ha hecho con otras empresas. Esas empresas invitan a conocer la tecnología o hacen algún tipo de oferta indicativa de valores para que uno pueda dimensionar y evaluar la inversión. Esto es algo que se da normalmente en otro tipo de contexto y en ese mismo marco se dio el relacionamiento con Abengoa. Como podrán ver esa oferta a la que se hace referencia no es firme, sino que es una indicación de montos de inversión que se utilizó después para poder hacer un primer informe de factibilidad. En el año 2010 recién se estaba evaluando la factibilidad para ver si se iba a llevar adelante o no ese proyecto. Lo que pasó con Abengoa – que fue una de las empresas que se interesó en la posibilidad de este proyecto– es que se le debe haber pedido que indicara un monto de inversión o que presentara algún tipo de propuesta orientativa para poder dimensionar adecuadamente la inversión”* (Sesión de la Comisión Investigadora de 26.11.15).

Sin embargo, existe otro indicio sobre la presencia de Abengoa en etapas previas al llamado de precios, en efecto en el Acta del Directorio de ALUR del 11.05.10 se dice textualmente: *“de las diferentes alternativas comerciales disponibles, se opta por Abengoa por las características de la tecnología que ofrece: mínimo de efluentes, etc”*, y se anuncia que: *“en breve se viajará a España para ver esta tecnología instalada”*. Estas declaraciones son mucho más que un mero presupuesto indicativo, se habla directamente de una preferencia por la propuesta de Abengoa, lo que adquiere una particular significación si se tiene en cuenta que fue la alternativa finalmente seleccionada.

En tercer lugar, es también llamativo lo exiguo del plazo establecido por ALUR para la presentación de la segunda oferta, como se dijo más arriba, se otorgó en primera instancia un plazo de 13 días y luego se extendió hasta 21 días, lo que sigue siendo un plazo muy acotado.

Consultado el Gte General de ALUR, Ing. Manuel González, sobre la brevedad del plazo, respondió: *“No puedo contestar respecto al plazo porque la realidad es que en ese momento yo no era parte del equipo que tomó la decisión. De todas formas, no tenemos documentación que en la que los proveedores objeten el haber contado con esos plazo”* (Sesión de la Comisión Investigadora de 26.11.15). De modo que no ha sido posible encontrar una explicación para tal perentoriedad en la formulación de las nuevas propuestas.

También debe ser objeto de evaluación las modificaciones en los resultados de las ofertas. En efecto, mientras que Elecnor y PRAJ mantuvieron sus ofertas iniciales por el equipamiento, Abengoa y TECNA los redujeron sustancialmente. En efecto, TECNA bajó su oferta inicial de U\$ 93,8 millones a U\$ 76,9 millones y Abengoa bajó de U\$ 85,9 millones a U\$ 73,3 millones.

A su vez, la oferta por la obra civil y el proyecto ejecutivo de ingeniería determinó una sustancial diferencia entre TECNA, Abengoa y Elecnor, por un lado, que ofertaron cifras muy similares (entre U\$ 11 y U\$ 12,8 millones) y PRAJ que cotizó U\$ 20,5 millones. Conviene indicar que esta diferencia no resulta entendible y puede ser resultado de la precariedad del tiempo disponible para su elaboración. De hecho algunas consultas realizadas confirman que se evaluó como un problema por parte de la empresa que acompañaba a PRAJ la escasez de tiempo para preparar la oferta.

De todos modos, las nuevas ofertas mostraron que Abengoa había pasado a ser la mejor opción en paridad con PRAJ, ambas ofertaban un total de U\$ 84,3 millones; mientras que TECNA se ubicaba en U\$ 89,7 y Elecnor en U\$ 90,9 millones. De modo que PRAJ no sólo había sido la empresa con la mejor oferta en la primera convocatoria, sino que mantenía su posición (en este caso junto con Abengoa) en la segunda instancia.

Sin embargo, ALUR resuelve que la adjudicación será entre Abengoa y Elecnor.

A esta altura resulta difícil no concluir que existió una notoria diferencia de trato con respecto a la empresa PRAJ. Esta fue la que realizó la oferta más barata en primera instancia y, aun mantuvo esa posición en la segunda instancia. A pesar de ello, ALUR la dejó por el camino.

Conviene analizar esta situación con más detalle.

En primer lugar, vale señalar que en oportunidad de las primeras comparecencias del Directorio de ANCAP, el ex Director Germán Riet, explicando el proceso de adjudicación de la Planta de Bioetanol de ALUR dijo que en la primera convocatoria: *“la más baja de todas fue Praj, de India: USD 63:800.000, que por distintas razones –entre otras culturales, lejanía, capacitación y técnicas– no fue avalada.”* (Sesión de la Comisión Investigadora de 19.08.15). Luego se desmintió que se hayan tenido en cuenta estos criterios, pero esta afirmación fue un nuevo indicador negativo con respecto a la valoración de la empresa PRAJ.

En segundo lugar, el Lic. Germán Riet pone un poco de claridad sobre las causas de la segunda convocatoria: *“ALUR detectó que algunas empresas habían incluido en su cotización la obra civil y otras no, cuando estaba claro para nosotros –quizás no en el pliego de la licitación– que la obra civil, llave en mano, corría por cuenta de las empresas. Señalé que en el primer llamado ya habían sido preseleccionadas cuatro de las ocho empresas: dos españolas, una norteamericana y otra india. Cuando se hace el segundo llamado especificando la inclusión de los costos de la obra civil, ahí quedó una diferencia”* (Sesión de la Comisión Investigadora de 26.08.15).

De acuerdo a esta explicación, surge claro por qué las segundas ofertas de Abengoa y de TECNA implicaron reducción del monto de la oferta original, seguramente habían incluido la Obra Civil. Al mismo tiempo, también deja claro que para estas empresas la brevedad del plazo no resultaba un obstáculo, mientras que se convirtió en un elemento importante para el diseño de la nueva oferta de PRAJ.

O sea que el brevísimo plazo otorgado representaba una ventaja para aquellas empresas que ya habían incluido la Obra Civil en el primer llamado. Se trata de otro indicio de inequidad en el trato a los oferentes.

Pero la demostración más contundente del sesgo contra PRAJ en el proceso de adjudicación de la obra surge sobre el procedimiento por el que ALUR determina que la adjudicación final será entre Abengoa y Elecnor. Sorprendentemente, la empresa que había ofertado el mejor precio en la primera y en la segunda instancia quedaba fuera de la definición y, en su lugar se ubicaba otra empresa que había ofertado un monto sensiblemente más alto.

Para decirlo de un modo simple, Abengoa enfrentaría en la última etapa a una empresa que había ofertado un precio sensiblemente más alto, lo que resultaba muy conveniente para aquella.

Como se informó en su momento por parte del Soc. Germán Riet, la definición de cuáles serían las dos empresas adjudicatarias no fue en función de las ofertas presentadas: *“Al realizar dicha evaluación, se realizó un análisis multifactorial: inversión, el VAN del proyecto, la respuesta del tecnólogo –esto es, el respaldo tecnológico–, antecedentes de la empresa de instalaciones similares, calidad del suministro, experiencia en el montaje, capacitación ofrecida y servicio posventa. Esto fue en agosto de 2011. En setiembre de 2011, con un informe más que hace el área de Planificación Estratégica de Ancap se realiza un análisis del proyecto, del cual participaron directores y técnicos de ALUR, y como resultado el directorio decide avanzar con Abengoa.”* (Sesión de la Comisión Investigadora de 19.08.15).

Al consultar al Gte General de ALUR sobre si los oferentes sabían que se iba a hacer ese proceso de evaluación, este respondió: *“en los pliegos no estaba definida la forma de evaluación que se iba a utilizar. En el caso de ALUR tampoco hay obligación legal de anunciarles a los oferentes cuál va a ser la forma de calificar las ofertas. En otros procesos de adjudicación que hacemos tampoco es de uso común esclarecer en el pliego cuál es la forma en la que se van a calificar las ofertas. En algunos casos lo hacemos y en otros no”* (Sesión de la Comisión Investigadora de 26.11.15).

De modo que ALUR resuelve llevar adelante un análisis multivariado y, en función de ello selecciona un conjunto de variables que define unilateralmente y, en función de ese análisis multivariado resuelve el resultado de la adjudicación. Como se puede apreciar, este procedimiento, en la medida que no fue previamente informado y que tampoco se informó sobre qué variables serían incluidas, carece totalmente de garantías para las empresas participantes.

Para decirlo más claro, ALUR podía resolver qué variables poner o sacar y según qué variables considerara y qué ponderación le adjudicara, los resultados podían variar a voluntad de ALUR.

Puede ser perfectamente válido hacer una simulación para ver cómo ruedan en el tiempo los distintos modelos presentados. Se supone que esas cosas están bastante más acotadas y que los pliegos fueron elaborados con criterios estrictos que de alguna manera achican los grados de libertad sobre las distintas variantes de los ofertantes, pero lo que no es entendible es por qué no se da vista de eso a los ofertantes a los efectos de que puedan hacer sus aclaraciones o incluso su defensa.

La decisión ya no depende de los montos ofertados, sino que depende de un conjunto de variables en un modelo multifactorial que no estaba incluido en el pliego de condiciones y que determina que una oferta de U\$ 89,8 millones sea priorizada en lugar de otra que había cotizado U\$ 82,3 millones, en virtud del modelo multifactorial y no en función del precio, ni siquiera con la obra civil.

Es más curioso aún, porque ALUR decidió repentinamente realizar un segundo llamado a presentación de ofertas, precisamente para que estas quedaran razonablemente equiparables, pero a esas ofertas les aplicó un análisis multifactorial que no era de conocimiento de los competidores y, cuyo resultado determinó que la oferta más barata que empataba con Abengoa fuera descalificada.

Finalmente, con respecto a la definición entre Abengoa y Elecnor, nuevamente el criterio de definición tiene relación con la valoración del análisis multifactorial señalado. En tal sentido, el informe técnico de fines de 2011 presentaba dudas sobre la adjudicación a Abengoa: *“Es de destacar que de la información utilizada en la evaluación de ofertas, salvo la inversión, que es un valor fijo y que se puede estampar en un contrato, los otros resultados utilizados en el comparativo tienen incertidumbre o son subjetivos. Esto hace que ante dos ofertas como las de Abengoa y Vogelbusch –en realidad es Elecnor–, que se separan por 2 % en un análisis multifactorial, que difieren en su inversión solo en menos de 3 millones de dólares (3,4 %), sea muy difícil tomar una decisión por una o por otra. Las diferencias pues son subjetivas y se centran en la confiabilidad que han transmitido ambas empresas, destacando que Abengoa ha realizado cambios en la oferta final que directamente lo posicionaron en el primer lugar de esta selección, que de no cumplirse invalidan todo este análisis”*.

Como se puede apreciar, esta evaluación deja dudas sobre la adjudicación correspondiente. Sin embargo, el Gte. General de ALUR, Ing. González, señaló que luego de esta evaluación hubo otra de 3 de febrero de 2012 que dispuso las dudas planteadas y confirmó la adjudicación a Abengoa: *“Tal como decía, hicimos un segundo informe de evaluación en la medida en que hubo cambios en algunos parámetros. Eso fue entregado a la comisión investigadora; es el folio 6.484, de fecha 3 de febrero del 2012, en el que se vuelven a evaluar las empresas Elecnor y Abengoa para ver si se confirmaban las condiciones que originalmente habían dado como favorecedoras a Abengoa. Volvimos a hacer esa evaluación. Ahí están todos los datos acerca de cómo se hizo esa evaluación, y se dice que como se podrá observar, utilizando el mismo modelo de evaluación de ofertas que se utilizó originalmente, pero con datos actualizados, la evaluación muestra a Abengoa como la empresa mejor posicionada. Es decir que hubo un segundo informe de evaluación en el que volvimos a confirmar que Abengoa era la mejor propuesta respecto a las otras que se habían presentado”* (Sesión de la Comisión Investigadora de 26.11.15).

En síntesis, resulta inevitable concluir que la actuación de ALUR en el proceso de selección y adjudicación de la Planta de Bioetanol genera dudas razonables sobre su direccionamiento a favor de la empresa que fue finalmente seleccionada. Desde la existencia de documentación previa indicando valoraciones positivas sobre Abengoa, hasta el proceso de selección en sus diferentes etapas, muestran actuaciones que no mantuvieron la igualdad de trato entre los diferentes oferentes. Particularmente, parece llamativo el breve plazo establecido para una segunda convocatoria que no estaba prevista en el llamado inicial y también parece aún más llamativo que se haya construido un sistema de evaluación multifactorial que no había sido informado previamente a los comparecientes y del que tampoco se dio vista ni oportunidad de reclamo y que, además, como resultado de dicho análisis, se haya tomado decisión que implicó la afectación del orden de precios ofrecidos por los oferentes.

Desde nuestro punto de vista, estas actuaciones son irregulares en la medida que están afectadas por una notoria inclinación a favor de uno de los oferentes.

Conviene indicar, finalmente, que la Planta de Bioetanol construida en Paysandú, de acuerdo a la información proporcionada por el Gte. General, Ing. González, funciona sin problemas, es decir que: *“ha alcanzado el máximo de su capacidad de producción diaria y mensual; quiere decir que desde el punto de vista operativo, está funcionando muy bien”*. Como la Planta de Bella Unión, originalmente prevista para aportar 18 millones de litros, está alcanzando una producción de más de 30 millones de litros, el plan de producción de la Planta de Paysandú se ubica entre 45 y 50 millones de litros durante 2015. En efecto, de acuerdo a los requerimientos de mezcla de combustible del 10%, se requiere la producción de 75 millones de litros, por lo tanto hasta la fecha no es necesario que la Planta de Paysandú produzca los 70 millones. (Sesión de la Comisión Investigadora de 26.11.15).

De modo que no han existido problemas técnicos con la construcción de la Planta, pero sí se han detectado actuaciones irregulares en el proceso de decisión sobre dicha adjudicación.

17. Responsabilidad política por el uso de ANCAP para la promoción de una candidatura

Para la prestigiosa organización “Transparencia Internacional” (TI) la definición de *corrupción* es muy sencilla. Se trata del uso de bienes públicos para beneficio privado. Al fundador de Transparencia Internacional, el alemán Peter Eigen, le gustan las definiciones simples y claras (www.transparency.org/whatiscorruption#define).

En TI la *corrupción política* se define como *“el abuso de dineros públicos confiados a su (la del político) responsabilidad para beneficio privado”* o, para quienes gustan de más detalles: *“manipulación de políticas, instituciones o reglas de procedimiento en la asignación de recursos por parte de tomadores de decisión que abusan de su posición para sostener su poder, status o riqueza”*.

En Francia, país latino y modelo de administración pública para el Uruguay, los casos de corrupción se reconocen con claridad y se enfrentan sin vacilaciones. En 1999, el Secretario General del RPR (Rassemblement pour la République) y ex primer Ministro Alain Juppé fue procesado por abuso de confianza. Se le consideró un elemento clave de un sistema de financiamiento oculto de empleos en la Mairie (Intendencia) de París para beneficio del RPR. El 30 de Enero de 2004, Juppé fue condenado por el Tribunal de Nanterre a 18 meses de penitenciaría y 10 años de inelegibilidad para cargos públicos. Juppé debió renunciar a su cargo de secretario del RPR y se refugió en Quebec. La pena fue posteriormente reducida.

Una década antes de esto, la izquierda francesa también se había visto en dificultades por el escándalo conocido como el “Affaire Urba”. Entre 1987 y 1989 el Partido Socialista fue denunciado por emplear métodos ilegales para financiar campañas políticas a través de licitaciones públicas. Se logró demostrar que los oferentes pagaban entre 2% y 4% del valor de su oferta a estudios privados, entre los que se destacaba Urba, los cuales se quedaban con 40% de la comisión y depositaban 60% al Partido con el propósito de financiar la campaña electoral.

Los métodos ocultos de financiamiento de campañas políticas son difíciles de probar. Sin embargo, en Francia, partidos de derecha e izquierda fueron condenados por prácticas de corrupción que, casualmente, involucraban:

1. la contratación de nuevos funcionarios públicos para desarrollar tareas políticas en favor de un partido y
2. el uso y abuso de las licitaciones públicas para favorecer empresas y obtener financiamiento partidario.

La vinculación entre el manejo de la gestión de ANCAP y la campaña política del candidato Raúl Sendic y de su lista partidaria resulta evidente. Luego de su paso por ANCAP, su lista obtuvo un resultado electoral muy exitoso dentro de la interna del Frente Amplio donde logró desplazar a dirigentes frenteamplistas opositores y posteriormente se convirtió en el candidato a la Vicepresidencia y, también, consiguió una importante bancada de representantes en el Senado y la Cámara de Diputados.

Es más, desde las filas del Frente Amplio se le acusó de “comprar” dirigentes políticos por medio de dinero, así lo indicó el entonces Vicepresidente de la República y actual Ministro de Economía, Danilo Astori en marzo de 2014.

Como se ha podido apreciar en este informe, ha sido una práctica frecuente la inauguración de obras con fechas anteriores a la efectiva puesta en funcionamiento de las Plantas u obras que eran objeto de inauguración. Ese fue el caso, por ejemplo, de la Planta de Cemento de Minas y el bautismo del empujador Ki Chororó. A su vez, los eventos de inauguración han tenido una exagerada difusión y costo, tales son los casos de la Planta Desulfurizadora y la Planta de Cemento de Minas.

La información recibida por la Comisión Investigadora con respecto a la repetida constatación de injustificables desvíos en muchas de las inversiones; la forma en que se adjudicaron muchas de las obras y contratos; la impermeabilidad ante las observaciones del Tribunal de Cuentas o las protestas de empresas competidoras; la generosidad en el nombramiento de gerentes y funcionarios; el manejo de los aumentos de sueldo; el incremento exagerado de los costos operativos; los sobrepagos en la compra de productos a las empresas; la demora deliberada en la aprobación y presentación de los estados contables en función de los tiempos electorales y otras desviaciones señaladas en este informe definen una modalidad de gestión que genera sospecha.

Por si esto fuera poco, existe el hecho incontestable de que ANCAP, monopólica para sus productos de mayor relevancia, aumentó sustancialmente su gasto en publicidad justamente en los años previos a la campaña electoral. En efecto, la publicidad corporativa de ANCAP alcanzó la cifra de U\$ 10 millones tanto en 2013 como en 2014.

Hubo una dilapidación de dineros públicos en campañas publicitarias que muchas veces no estaban dirigidas a conquistar mercados de los consumidores de los productos de ANCAP, lo que implica una forma indirecta de usar dineros públicos en beneficio propio. Justamente lo que constituye el significado etimológico de corrupción.

En este sentido, resulta emblemática la pieza publicitaria difundida en 2013 con un mensaje dirigido a la promoción de valores que en nada se vinculaba con las actividades de ANCAP, excepto en la frase final: “ANCAP, el Uruguay que queremos”. Esta pieza publicitaria fue impactante por su producción, por su mensaje y por la frecuencia con la que fue difundida.

Pues bien, este mismo, exacto, eslogan fue adoptado por el candidato Raúl Sendic para la propaganda de su sector político cuando abandonó su puesto de Presidente de ANCAP para participar en las elecciones nacionales. Con esa única y sencilla decisión, capitalizó una fuerte inversión publicitaria del ente que presidía, en apoyo a su campaña política propia.

¿Puede alguien dudar de que se trata de un caso evidente de utilización de recursos públicos para beneficio personal? En otros países eso se llama, lisa y llanamente, corrupción. ¿En Uruguay cómo se le llama?

Visto que nada de esto resulta ser de beneficio para el país, cabe preguntarse, si es aceptable y legítimo para la democracia uruguaya que los cargos de responsabilidad gubernamental puedan ser electos con estas formas indirectas de uso indebido de recursos públicos.

18. Conclusiones

De acuerdo al análisis presentado a lo largo de este informe, se presentan a continuación las principales conclusiones alcanzadas.

En efecto, analizadas las actuaciones de las autoridades de ANCAP, estas pueden clasificarse en función de diferentes tipos de responsabilidades.

Existe responsabilidad administrativa por ejercer el cargo de manera inadecuada, cuando se actúa con negligencia o ineptitud, o cuando se omite una actuación que era necesaria, o si de las decisiones tomadas se derivan pérdidas al organismo que podrían haber sido evitadas si se hubiera actuado con diligencia.

La responsabilidad administrativa se genera por el “apartamiento de las normas aplicables, de los objetivos y metas previstas y el apartamiento inexcusable de los principios y procedimientos de buena administración”, en todos los casos en relación al manejo de dineros o valores públicos y a la custodia o administración de bienes estatales (artículo 137 del TOCAF).

A su vez, debe recordarse el artículo 38 del Decreto 30/03: *“El incumplimiento de los deberes explicitados en este Decreto y la violación de las prohibiciones contenidas en él constituirán faltas disciplinarias. Como tales, serán objeto de sanción proporcionada a su gravedad, previa sustanciación del procedimiento disciplinario respectivo, en el que se asegurará la garantía de defensa. Ello sin perjuicio de la responsabilidad civil y/o penal prevista por la Constitución y las leyes”*.

Apartarse del desempeño funcional presidido por el interés público, no observar una conducta honesta, no actuar de buena fe y con lealtad, ser desobediente, irrespetuoso o parcial, implicar el interés personal con el público, desenvolverse sin transparencia, eficacia y eficiencia, así como la violación de las prohibiciones relacionadas con implicancias, parentesco o usos indebidos, configuran una responsabilidad administrativa.

Pero, además, el artículo 197 de la Constitución refiere a la responsabilidad de los Directores de los Entes Autónomos y Servicios Descentralizados estableciendo que el Poder Ejecutivo podrá observar a los Directores si han ocurrido actos “inconvenientes o ilegales” o, incluso, podrá suspender los actos afectados. De modo que la inconveniencia de un acto realizado por un jerarca público puede ser objeto de responsabilidad administrativa.

Por otra parte, el artículo 198 indica que el Poder Ejecutivo puede destituir a los Directores de los Entes Autónomos o Servicios Descentralizados por haber incurrido en “ineptitud, omisión o delito” en el ejercicio de sus cargos. Como se puede apreciar, no sólo hay responsabilidad por delito, sino que también se incurre en responsabilidad por actuar en forma inepta o por omitir una actuación debida.

Es así que, si de las actuaciones de una Comisión Investigadora surgen responsabilidades de gestión vinculadas con la existencia de actos inconvenientes para la Administración, o queda en evidencia una gestión negligente o se ha omitido actuar con respecto a sus deberes de cuidado y buena Administración, se deberá dar cuenta a las autoridades del Poder Ejecutivo para que estas actúen de acuerdo a las potestades y obligaciones que establecen los artículos 197 y 198 de la Constitución. Es más, si el Poder Ejecutivo no toma las medidas establecidas en la Constitución podría incurrir en responsabilidad política.

A su vez, las actuaciones y conductas de las autoridades constituyen irregularidades cuando se violan normas vigentes, es decir cuando se produce una conducta o un acto administrativo contrario a derecho.

Sin embargo, no todas las irregularidades configuran delitos, de hecho puede haber incumplimientos de obligaciones legales o violaciones de las mismas sin que lleguen a configurar conductas penales.

Entonces, habrá irregularidades sin apariencia de ilícito e irregularidades que podrían configurar delitos. Si de la actuación de la Comisión Investigadora surgen evidencias o indicios de apariencia delictiva, será obligatorio presentar las correspondientes denuncias ante el Poder Judicial para que investigue los hechos y conductas denunciados.

Se presentan entonces, a continuación, los siguientes capítulos: (a) responsabilidad general por negligencia e ineptitud en la gestión económica y financiera, (b) responsabilidades específicas por mala gestión o negligencia en la actuación de las autoridades, (c) actuaciones irregulares que no necesariamente implican ilicitud y (d) actuaciones irregulares que tienen apariencia de ilicitud.

18.1. Responsabilidad general por negligencia e ineptitud en la gestión económico y financiera

Sólo una enorme negligencia y mala administración puede explicar que ANCAP, la empresa más grande del país, que funciona en régimen de monopolio en buena parte de sus rubros, en un contexto de crecimiento de nuestra economía como nunca antes en la historia, con un precio del dólar bajo y con un precio del crudo sin grandes incrementos, cae en situación de insuficiencia patrimonial haciendo necesaria la urgente capitalización por parte del Estado uruguayo inédita por su magnitud.

Resulta imposible explicar tal fracaso si no es por enormes errores en la gestión y administración de la empresa. La capitalización aprobada por el gobierno a fines de 2015 y principios de 2016 por un monto de U\$ 622 millones, es la prueba más contundente y definitiva de la enorme gravedad de la situación económico-financiera de ANCAP en los últimos años.

Aunque con una demora injustificada, el gobierno nacional ha decidido desplazar a las autoridades de la empresa, resulta una decisión obvia e imprescindible para reencauzar la empresa en una reorientación general de su funcionamiento. Es esperable que esta sustitución, insólitamente todavía en proceso, alcance también al equipo gerencial.

La gestión de la conducción de ANCAP de estos últimos años ha representado pérdidas acumuladas que ascienden a U\$S 600 millones en los últimos tres años. Esto significa que ANCAP no solamente no ha contribuido a Rentas Generales, como era de esperar, sino que dio

enormes pérdidas. La relación deuda/patrimonio a fines de 2015, antes de su capitalización, alcanzaba a una proporción de 10 a 1, es decir que se trataba de una situación técnica de quiebra de la empresa.

Cuando se analizan las causas que llevaron a esta desastrosa situación, se encuentran graves errores y enormes responsabilidades de las autoridades que estuvieron a cargo de la administración de ANCAP en sus diferentes dimensiones, además de numerosas irregularidades.

Por ejemplo, en las cuatro inversiones más importantes del período, las previsiones originales de ANCAP se multiplicaron de manera impactante. En el caso de la construcción de la Planta Desulfuradora la diferencia con la previsión original alcanza a U\$ 325 millones, la remodelación de las Plantas de Cemento representa un incremento de la inversión U\$ 363 millones, la construcción de la Planta de Cal representó un incremento con respecto a lo proyectado de U\$ 53.5 millones y la construcción de la Planta de Bioetanol de Paysandú se desvió en U\$ 46 millones. En total, ANCAP se sobregiró en sus inversiones con respecto a los planes originales, en U\$ 787.5 millones; pasando de una inversión estimada de U\$ 403 millones a una inversión efectiva de más de U\$ 1.100 millones.

No cabe la menor duda, por las evidencias emanadas de las cifras manejadas inicialmente en el rubro inversiones, y las realmente realizadas o en proceso de realización, que hubo dentro de la gestión de ANCAP, por lo menos, un muy equivocado cálculo de las mismas, y eso trajo como consecuencia inmediata, un incremento importantísimo de los gastos y costos asociados a dichas inversiones. Los costos operativos vinculados a las mismas fueron muy superiores a la rentabilidad obtenida por las mismas. Es evidente que existió ineptitud en las estimaciones y el uso del mecanismo de lograr la aprobación de las inversiones por ciertos montos y después ir incorporando nuevos costos es una conducta totalmente inapropiada.

Pero, además del gigantesco desvío ocurrido en la previsión de los costos de las inversiones realizadas, ANCAP durante el período considerado destinó U\$ 344 millones para capitalizar a algunas de sus empresas vinculadas.

Es así que ALUR fue capitalizada por ANCAP en U\$ 117 millones, Cementos del Plata en U\$ 100 millones y ANCSOL en U\$ 80 millones. Esto sin contar que, como se dijo más arriba, a fines de diciembre de 2015 se anunció en la prensa que, justo en la semana en que el Estado debía capitalizar a ANCAP, esta, a su vez, capitalizó otros U\$ 24,5 millones en Cementos del Plata.

Otro aspecto a considerar en la evaluación de las pérdidas de ANCAP es la existencia de subsidios cruzados, fundamentalmente el referido a la compra de etanol que afectan los resultados de la empresa y que seguramente están incorporados en los costos de producción y, por lo tanto, reflejado en las tarifas de nuestros combustibles.

A su vez, la política de endeudamiento de ANCAP fue totalmente equivocada y ha estado guiada por los peores criterios en la materia; es una deuda en dólares cuando ANCAP recauda en pesos, tiene vencimientos de cortísimo plazo y fue contraída con bancos internacionales con los que es muy difícil renegociar. ANCAP hizo todo lo contrario de lo que era razonable y de lo que ha sido la estrategia de endeudamiento del gobierno nacional. Las deudas financieras de ANCAP tienen un plazo promedio de vencimiento de seis meses, mientras que el promedio de vencimiento del endeudamiento del país son once años.

La ausencia de una gestión diligente y eficaz ha quedado demostrada, también, en otros aspectos del funcionamiento de la empresa:

- a. Los costos de distribución tuvieron un aumento real del 32%, en tanto los metros cúbicos vendidos se incrementaron un 20%. La economía de escala no funcionó. Esto implica que la dirección de la empresa asume los costos “sin ninguna gestión tendiente a obtener mejoras de eficiencia”.
- b. El “costo Ancap” que incluye el costo de la mano de obra, del mantenimiento, impuestos y otros gastos tuvo un incremento del 50% en términos reales en el periodo 2008-2014.
- c. Se realizó una reestructura, que incrementaría la masa salarial en un 7% y que se financiaría con ahorros en las horas extras y las partidas por productividad. La reestructura tuvo un costo del 20% y los ahorros previstos no se verificaron.
- d. El salario real de los funcionarios creció en el periodo 2004-2014 el 56% y el número de funcionarios en el mismo periodo pasó de 2100 a 2796, es decir un 33% según datos de la Oficina de Servicio Civil.
- e. El incremento de las horas extras desde 2005 en adelante y el gran ingreso de personal se hizo sin respetar los límites de las asignaciones presupuestales. Por primera vez en la historia el rubro cero presentó déficit, lo que constituye una evidente irregularidad.

Pero lo más sorprendente es que frente a un cuadro de creciente deterioro de la situación económica y financiera de la empresa, las autoridades en vez de asumir una conducta de responsabilidad y cautela, mantuvieron una conducta expansiva en el manejo de todos los costos operativos.

En efecto, en el año 2013, por ejemplo, se dispararon los gastos de publicidad de U\$ 4 millones a U\$ 10 millones, los pagos por concepto de horas extra siguieron aumentando sustancialmente y las contrataciones de consultorías alcanzaron los U\$ 8 millones. Además, estos gastos lejos de reducirse en el ejercicio 2014, se mantuvieron en los mismos niveles que en el año anterior.

Es más, ante la evidencia de las pérdidas ocurridas en el ejercicio 2013, que alcanzaron la cifra de U\$ 169 millones, el Presidente del Directorio reconoció que no se tomaron medidas correctivas hasta fines del ejercicio siguiente. Como era de esperar, el resultado del ejercicio 2014 determinó que las pérdidas se habían duplicado.

También es sorprendente la falta de diligencia en la toma de decisiones. Todo indica que ante el aumento de endeudamiento y los balances con crecientes saldos negativos, se optó por mantener o incluso aumentar las inversiones en las obras proyectadas. Parece evidente que no existe ninguna empresa que pueda soportar, sin sufrir un deterioro significativo, un desvío de su plan de inversiones de alrededor de U\$ 700 millones en tres o cuatro años que equivale a un desvío de más del 300% de lo inicialmente planificado.

Con respecto al debate que se ha instalado en el partido de gobierno sobre la atribución de las responsabilidades por el descalabro económico y financiero de ANCAP, es necesario señalar que si bien todas las autoridades de gobierno aprobaron las inversiones que realizó ANCAP y autorizaron sus endeudamientos y renovaciones, no aparece probado que la responsabilidad de buena parte de las pérdidas sea consecuencia de que el MEF no autorizó el traslado de los costos internos de la empresa a las tarifas de los combustibles, como han intentado establecer las autoridades de ANCAP.

No existe ninguna prueba documental que sustente el reclamo de las autoridades de ANCAP anterior a las justificaciones que se ensayaron en 2015, una vez que se instaló el debate por la situación de ANCAP. Durante todos estos años, ANCAP desarrolló su estrategia en todas sus dimensiones sin reclamar nada y, más bien, desarrolló una actividad pública dirigida a dar una

imagen exitosa y de crecimiento que contrastaba con lo que efectivamente estaba ocurriendo en la gestión real de la empresa.

Pero, más allá del debate, las autoridades de ANCAP en ningún momento informaron a la Comisión qué hubiera representado el traslado de los costos internos de ANCAP a las tarifas de los combustibles.

Pues bien un cálculo simple indica que el incremento del precio del combustible habría representado alrededor de un 10% de aumento en las tarifas con respecto a sus valores durante todo el período 2011 a 2014. Tal decisión habría representado un fuerte impacto en la inflación que, con certeza, habría superado la barrera de los dos dígitos con el consiguiente efecto sobre el funcionamiento de toda la economía y los sucesivos incrementos encadenados.

Por otra parte, es inaceptable que las autoridades de ANCAP se escuden en la eventual negativa del MEF de trasladar los costos de ANCAP a la tarifa. Las autoridades de ANCAP debieron haber asumido esa restricción como parte del escenario existente y debieron haber tomado las medidas de restricción en los costos, el funcionamiento y el desarrollo de las inversiones. Sin embargo, como ya hemos visto, hicieron todo lo contrario.

La responsabilidad de los Directorios actuantes en los últimos años es de una enorme gravedad por la negligencia e incapacidad de gestión que demostraron.

18.2. Responsabilidades específicas por mala gestión

Sin embargo, además de las responsabilidades generales por mala gestión atribuibles a las autoridades de ANCAP, el análisis de la información y de los hechos ocurridos permite establecer responsabilidades concretas con respecto a determinados asuntos que han sido objeto de investigación.

a. Debilitamiento de la estructura orgánica

La reforma de la estructura orgánica de ANCAP que se llevó a cabo como consecuencia del Plan Estratégico aprobado en 2007 ha sido responsable de un evidente debilitamiento de su estructura de recursos humanos.

Se eliminó la figura del Gerente General y, en su lugar, se estableció un Comité de Dirección colectivo integrado, primero por cinco Gerencias y luego por cuatro. Esta estructura de funcionamiento generó una preocupante dilución de responsabilidades en la medida que expresamente se buscó romper con la verticalidad de la toma de decisiones.

Tales circunstancias llevaron a que la toma de decisiones se concentrara en la figura de la Presidencia del Directorio, que no es la que corresponde al perfil teórico de quien ejerce ese cargo. La prueba de esta situación es que se acaba de anunciar que ANCAP convocará a un concurso para restaurar el cargo de Gerente General. Pero durante la década transcurrida se produjo un fuerte debilitamiento de la línea de mando de las gerencias que hacen a la gestión de la empresa.

También se debilitó en forma significativa el proceso de decisión sobre las compras de crudo, decisión extremadamente delicada y de enorme importancia por el peso económico que representa no sólo para ANCAP sino para el conjunto del Estado uruguayo por el monto de cada una de las transacciones que se deciden.

La modificación del sistema de decisión implicó pasar de un Comité integrado por funcionarios pertenecientes a diferentes Gerencias con control recíproco y plural que daba garantías de

transparencia y certeza sobre la forma en que se manejaba el vínculo con los oferentes de crudo, a un sistema concentrado en la Gerencia de Recursos Energéticos y, en particular, en su subordinada Gerencia de Comercio Exterior, debilitando muy significativamente los sistemas de control sobre estas decisiones.

Por otra parte, ANCAP permaneció durante los últimos tres años sin un Gerente Financiero estable. Esta ausencia es particularmente grave en la medida que ocurrió en el período en que ANCAP incrementó sustancial y exponencialmente su endeudamiento que, como vimos en el capítulo correspondiente, se gestionó además, de manera totalmente deficiente.

Finalmente, el análisis de la toma de decisiones en la atribución de responsabilidades gerenciales a partir de la reestructura registró una significativa inadecuación del proceso de designación de los gerentes. En efecto, el análisis concreto de los méritos y trayectoria de algunos de los gerentes designados en la época no resiste la prueba de la idoneidad para el cargo.

b. Negligencia en el control y evaluación de las consultorías contratadas

Las consultorías contratadas por ANCAP fueron objeto de un informe de auditoría interna que demostró la existencia de importantes debilidades. En efecto, el conjunto de recomendaciones señaladas son demostrativas del grado de debilidad que poseen.

Las contrataciones de consultoría en ANCAP no son, precisamente, el resultado de una evaluación completa y eficiente de las necesidades del ente, ni tampoco cuentan con los controles y evaluaciones correspondientes. A pesar de ello, ANCAP destina un monto muy importante a estos contratos que deberían ser sometidos a una evaluación de eficiencia mucho más exigente.

c. Ausencia del debido control en el incremento de los costos de la obra de la Planta Desulfurizadora

El enorme incremento generado en los costos de construcción de la Planta Desulfurizadora que llevaron de U\$ 90 millones a U\$ 415 millones no ha sido justificado por las autoridades de la empresa. Más allá de la evaluación sobre el acuerdo transaccional realizado con AESA, que se incluye en el capítulo de las irregularidades, el seguimiento de la construcción de la planta presentó notorias debilidades.

La multiplicación del costo por cuatro veces y media, más allá de ciertas explicaciones, no alcanza a fundamentar la enorme magnitud del desvío. Particularmente, se debe señalar que las decisiones sobre el incremento de la capacidad productiva de la planta en un 20% con respecto al proyecto original y la sustitución de una planta de azufre de 27 toneladas por dos de 20, comparados con los datos de funcionamiento efectivo, indican que los incrementos no tenían fundamento.

d. Problemas de gestión en la División Portland

Entre 2007 y 2015 los costos fijos de funcionamiento de la División Portland se dispararon al punto de que representaron un incremento del 83% en valores reales, pasando de U\$ 15 millones en 2007 a U\$ 40 millones en 2015, en un área que ha sido permanentemente deficitaria.

Es sorprendente que los jefes de ANCAP no hayan limitado el incremento de los costos fijos de un área que tenía pérdidas crecientes al promedio de U\$ 25 millones por año en el último quinquenio. Los U\$ 40 millones de costos fijos se componen de U\$ 15 millones por concepto de remuneraciones, U\$ 8 millones por servicios contratados, U\$ 5,2 millones por mano de obra tercerizada, U\$ 3 millones por concepto de materiales y U\$ 6,8 millones por amortizaciones.

Esta es una prueba contundente de la negligencia en el manejo de la gestión de las autoridades de ANCAP, particularmente las referidas a las Gerencias de Negocios Diversificados, de Portland y de Planificación y Logística.

También sorprende la liviandad con que las autoridades de la empresa manejan la evaluación de las perspectivas de la División Portland, puesto que aventuran sin dar mayores explicaciones, un resultado equilibrado para el corto plazo.

Más allá de la expresión de voluntad, no se proporcionó ninguna fundamentación para sustentar un pronóstico de equilibrio para el año 2017, más bien se trata de una nueva afirmación sin sustento técnico.

En definitiva, la situación de la División Portland de ANCAP ha ido en un proceso de franco deterioro en los últimos tiempos, que ha estado acompañado por un incremento exagerado de los costos fijos que es injustificable.

En tal sentido, el Plan Estratégico formulado por ANCAP en 2007 incluyó una inversión de U\$ 118 millones en la reestructura del negocio del cemento. Sin embargo, como se presenta en el capítulo referido a la situación económica y financiera de ANCAP, el costo de la inversión en esta área de la empresa se desvió de manera sorprendente.

El desvío en las inversiones para la reformulación de las plantas de cemento se multiplicó por cuatro, pasando de U\$ 118 millones a U\$ 481 millones.

Resulta muy difícil de entender por qué las autoridades de ANCAP aprobaron tal incremento de la inversión en un área fuertemente deficitaria. Es otra de las expresiones máximas de la negligencia en la conducción de la empresa.

El Directorio no resolvió con criterios de eficiencia empresarial o de viabilidad económica, sino que prefirió no asumir los eventuales “costos políticos” que hubiera representado una decisión de cierre de alguna de las dos Plantas. La consecuencia es que esta decisión implicó un aumento sustancial en los costos de inversión sin fundamento técnico y, en definitiva, con un resultado perjudicial para ANCAP.

Sin embargo, también corresponde señalar la responsabilidad de las Gerencias involucradas (Gerente de Negocios Diversificados, Gerente de Portland y Gerente de Planificación y Logística) junto con los Gerentes de las Plantas Minas y Paysandú que debieron haber analizado la situación real de cada una de las Plantas para estudiar de qué forma y con qué inversiones se podría, al menor costo posible, producir cambios que se tradujeran en una mejor performance en ambas Plantas, lo que no hicieron.

Lo cierto es que al momento de realizar este informe no se ha cumplido ninguna de las condiciones requeridas para que funcione exitosamente: la sustitución del tipo de combustible no ha producido ningún cambio; la capacidad de producción de cemento no ha aumentado y los acuerdos comerciales no están operativos. Un completo fracaso aumentado por el desvío enorme en los costos de la inversión realizada.

Por otra parte, en el plan de inversiones existen decisiones insostenibles desde el punto de vista de la lógica productiva.

La construcción del Horno 3 en Paysandú no era necesaria. Esta decisión fue otro error difícil de entender y justificar de la División Portland de ANCAP y del Directorio de la empresa. Porque, además, el análisis de la producción de la Planta de Paysandú muestra problemas notorios de mal funcionamiento.

Como se verá más adelante, además de estos problemas evidentes de mala gestión, es posible identificar en esta área la existencia de irregularidades que se desarrollan en el punto específico.

e. Desvío en el cálculo de la inversión en la construcción de la Planta de cal

El Directorio de ANCAP promovió la construcción de una Planta de Cal en la zona de Treinta y Tres. El proyecto original elaborado en 2010 fue presupuestado en U\$ 95 millones. Sin embargo, en el transcurrir del tiempo se fue incrementando hasta alcanzar los U\$ 148,5 millones.

Lo más impactante es que entre las justificaciones del incremento del presupuesto se señalan omisiones obvias que no habían sido consideradas, tales como: “que no se tenía previsto invertir en Obra Civil” en la Planta chica o que “no se estimó en el proyecto original” la construcción de un galpón en el yacimiento o que “se había estimado menos dinero” para caminería interna o movimiento de suelos o que “en vez de U\$ 16 millones fueron U\$ 33 millones gastados en la obra civil de la Planta grande, o que se gastaron U\$ 3 millones en el rubro “otros”. Es sorprendente el grado de improvisación, falta de seriedad y poca idoneidad para la determinación de los rubros presupuestales de la obra.

Un tiempo después, en 2014, se produce un nuevo incremento del presupuesto y, en este caso el desvío se debe a “ajustes de paramétricas” (U\$ 5,5 millones), “adicionales de obras civiles” (U\$ 5,4 millones) y “resultados operativos y multas” (U\$ 4 millones). O sea que luego de un ajuste presupuestal tan importante como el ocurrido en 2013, un año después se vuelven a verificar desvíos equivalentes a más de U\$ 1 millón por mes.

Desde el punto de vista de una evaluación mínima de gestión es definitivamente impresentable. Se trata de una verdadera ausencia de idoneidad técnica y de capacidad de planificación que llama la atención.

Pero, también son insustentables las proyecciones sobre la rentabilidad de la Planta que se plantean en las Actas del Directorio de Cementos del Plata. Se sostiene que desde el 2016 y hasta el 2030 se podrá cumplir con el 100% del contrato con CGTEE y que el excedente de producción se colocará con un valor 20% superior en precio y que a partir del 2021 toda la producción se colocará a un precio superior, sin especificar el porcentaje de incremento.

Estos supuestos carecen de todo sustento desde el punto de vista de una evaluación comercial seria y parecen haber sido asumidos con el fin de justificar la rentabilidad del negocio. Si estos supuestos arbitrarios y antojadizos no se cumplieran, lo que parece muy probable, la TIR se reduciría al mínimo o sería nula.

En síntesis, el proceso de desvío del costo de la inversión en la construcción de la Planta de Cal es demostrativo de una gran ineptitud en la gestión del proceso y pone en riesgo, ciertamente,

la rentabilidad del negocio, en la medida que, además, las proyecciones planteadas para sostener su rentabilidad son muy débiles.

f. Incumplimientos en entrega de cal en calidad y cantidad

Desde que Cementos del Plata comenzó su actividad de producción y comercialización de cal lleva pagados U\$ 9 millones por concepto de multas por incumplimientos en cantidad o calidad del producto. Es más, los problemas de calidad alcanzan porcentajes cercanos al 15%, lo que es un estándar productivo totalmente inaceptable.

Con respecto al origen de los problemas de calidad en la producción de cal, se señaló que estos no se debían a la calidad de la piedra sino a deficiencias en el proceso desarrollado por la Planta de Cal recién construida.

De modo que la construcción de la Planta chica de Cal, contratada a la empresa IMEEC, recién inaugurada, no produce con la calidad requerida para los estándares comerciales razonables. Lo expuesto demuestra que no sólo se han producido importantes desvíos en la evaluación de los costos de la Planta de Cal, sino que, además, al menos en lo que refiere a la primera etapa de construcción, los resultados han sido francamente negativos. Otra contundente expresión de fracaso en la gestión.

g. Sostenimiento de ALUR sin fundamento empresarial

La política de sostenimiento de ALUR por parte de ANCAP es un ejemplo claro de negligencia y mala administración.

De acuerdo a la información disponible, no consta que se haya presentado un proyecto inicial de inversión en el norte uruguayo con la correspondiente evaluación de la inversión y con un análisis económico y financiero del proyecto. Es conocido que cuando comenzaron los cuestionamientos se elaboró un proyecto "ex post", pero, por ejemplo, la compra del ingenio azucarero de CALNU fue una decisión política sin ningún análisis técnico de respaldo.

La actividad principal y casi exclusiva de ALUR es producir y vender a ANCAP etanol y biocombustibles, además de la producción de azúcar que se ha ido convirtiendo en una actividad menos relevante, orientada al mercado interno. A su vez, ANCAP compra a ALUR en forma directa estos productos en virtud de lo que establece el artículo 33 del TOCAF, en la medida que los biocombustibles son una de las excepciones establecidas para los procesos de licitación y paga por ellos el precio que ALUR establece.

ALUR se ha desarrollado en una situación de esquizofrenia entre su realidad empresarial y la convicción de que ANCAP sostendría el emprendimiento a cualquier costo. Se mantenía la convicción de que el sostenimiento del emprendimiento de ALUR por parte de ANCAP era independiente de la evaluación de su viabilidad empresarial y de sus resultados.

Así es que se han avalado y apoyado la realización de gastos superfluos incompatibles y contradictorios con la situación empresarial precaria de ALUR.

Aunque parezca mentira, ALUR compró un avión y remodeló una pista de aterrizaje en Bella Unión; cumple, incluso, servicios de taxi aéreo para autoridades de gobierno que no están recogidos en su objeto social.

Si bien se ha informado que a partir de 2015 se establecieron procedimientos y criterios para definir las donaciones, resulta evidente que con anterioridad a 2015 no existían procedimientos específicos para determinar la pertinencia de las donaciones y tampoco existía un presupuesto definido, ni criterios de RSE para su aplicación.

Por otra parte, ALUR contrató, sin llamado competitivo, a dos agencias de publicidad (DDB y ALBISU) para que se hicieran cargo de las campañas publicitarias de esta empresa. Toda la operativa en torno a la publicidad de ALUR resulta cuestionada en su implementación.

Las agencias fueron elegidas en forma directa y sin procesos competitivos, el monto de la campaña por el azúcar Bella Unión fue cuestionado, en su momento, por la Síndico y la campaña posterior por los biocombustibles carecía de todo objetivo comercial o de mercado y se ejecutó en medio de una situación de quiebra de la empresa.

En síntesis, los gastos en que incurrió ALUR no están alineados con una estrategia de conducción empresarial responsable y ajustada a su situación, que se ha caracterizado por un fuerte subsidio de parte de su empresa madre. Se trata de un claro ejemplo de mala administración.

18.3. Irregularidades

Se presentan a continuación las actuaciones de ANCAP que constituyen irregularidades, en la medida que implican violaciones de la normativa vigente. En este primer conjunto se señalan aquellas que aunque son violaciones de las normas vigentes no configuran, a nuestro juicio, hechos ilícitos.

a. Incumplimiento de la obligación de presentar los Balances en plazo

Si bien el incumplimiento del plazo para la presentación de los Balances no está acompañado de una figura delictiva, constituye una conducta irregular que debe señalarse porque viola la norma que establece el plazo del 31 de marzo como límite para la presentación de los estados contables. En la última década ANCAP cumplió una sola vez con su obligación de presentar su Balance en plazo.

Este incumplimiento es aún menos excusable si se tiene en cuenta que durante el período considerado se ha incorporado mucho personal en todas las áreas y, específicamente, en la Gerencia Económico Financiera, pero además se impulsó un exagerado e ilegal incremento de horas extras desde abril de 2005, como nunca antes había ocurrido en la historia de ANCAP. Por lo que resulta injustificable el incumplimiento mencionado.

Por otra parte, en algunos casos se demoró la aprobación y presentación de los Estados Contables sin una razón clara. Concretamente, en el 2015, los estados contables correspondientes al ejercicio 2014 estaban prontos y no se aprobaron y presentaron hasta que pasaron las elecciones municipales de mayo 2015; lo que prueba un manejo político inaceptable sobre la gestión de la empresa y el efectivo cumplimiento de las normas.

b. Realización de horas extra

A pesar del sustancial incremento en el número de funcionarios, las autoridades de ANCAP permitieron expandir enormemente el número de horas extra realizadas. Una nueva prueba de la ineficiencia en el manejo de la gestión de la empresa.

Peor aún, a pesar del notorio deterioro de la situación económica de la empresa y de la urgente necesidad de tomar medidas restrictivas, habida cuenta de que el Balance 2013 cerró con una pérdida equivalente a U\$ 169 millones, durante el año 2014 se siguió incrementando esta práctica.

Se han registrado cuatro informes de auditoría interna que señalan la existencia de esta situación irregular y, a pesar de las recomendaciones señaladas en estos informes, las autoridades continuaron avalando e incrementando la realización de horas extra.

En forma simultánea el Tribunal de Cuentas, también formuló observaciones de manera sistemática. Las observaciones tienen que ver fundamentalmente con dos aspectos: (a) el incumplimiento por parte del organismo con respecto al límite máximo diario de horas extras que puede realizar un funcionario, lo que es violatorio de lo que establece el Convenio 30 de la OIT y (b) el incumplimiento por parte de ANCAP del tope establecido en el artículo 87º de la Ley N° 14.416 que establece que no se puede superar el 5% de las remuneraciones. Estas observaciones del Tribunal de Cuentas se reiteraron durante cuatro ejercicios.

En síntesis, la sucesión de informes de auditoría interna sobre la gestión de las horas extra en ANCAP confirma una tendencia continua a su incremento, tanto en el monto presupuestal que representan, como en la cantidad de funcionarios que las realizan y el número de horas mensuales que promedialmente cumple cada funcionario. La forma en que se autorizan y ejecutan las horas extra, en muchos casos, no cumple con la reglamentación vigente y supera por lejos el límite establecido por la ley.

En definitiva, los informes de auditoría interna indican que existía una sustancial discordancia entre las horas extra presupuestadas y las efectivamente ejecutadas. En efecto, la presupuestación se realizó manteniéndose dentro del límite legal establecido, es decir que no superaba el 5% del total de las remuneraciones (artículo 8 de la Ley N° 14.417), sin embargo la ejecución presupuestal determinó un significativo exceso en el monto de las horas extra que superó el límite legal por cuarto año consecutivo.

Es decir que ANCAP ha incurrido en forma reiterada en la violación de la normativa que limita las horas extra, sin atender las diferentes observaciones recibidas, tanto internas como externas.

c. Negociación con AESA por el pago de indemnizaciones por la construcción de la Planta Desulfuradora

La aprobación de una transacción por la que ANCAP le pagó a AESA, empresa encargada de la construcción de la Planta Desulfuradora, U\$ 34 millones por concepto de reclamos indemnizatorios, resulta totalmente injustificada.

Esta transacción deja grandes dudas sobre su pertinencia y su monto. Por lo menos se debe señalar que este acuerdo representa una irregularidad en la medida que no existe un fundamento claro sobre los rubros que fueron objeto de reclamación y no parece haber claridad sobre el monto acordado.

En efecto, las autoridades de ANCAP no dieron una explicación razonable al reclamo de AESA que incluía U\$ 40 millones por concepto de "improductividad de horas trabajadas por personal propio". Resulta poco razonable que puedan llegar a reclamar U\$ 40 millones de dólares por pérdidas de quince minutos diarios en espera de la definición de cómo se va a trabajar o por concepto de paros sindicales.

A su vez, los montos que reclamó AESA ¿los pagó a sus trabajadores? Es decir, AESA pagó los jornales completos cuando trabajaron menos tiempo y reclamaron a ANCAP esos “picos” que habrían provocado a la larga mayor cantidad de jornales? No se sabe.

Por otra parte, el reclamo que AESA hizo por otros conceptos como el FOCER, tampoco aparece fundado, sin embargo ANCAP acordó el pago de una transacción por una cifra que resulta muy elevada.

Es claro, a nuestro juicio, que esta transacción no contó con un análisis ponderado, ni se aportaron a la Comisión los elementos que llevaron a la toma de decisión. En esa medida, se trata de una situación irregular que supuso un gasto millonario para ANCAP, por reclamos que, a simple vista, carecían de fundamento, y nadie pudo justificar.

En una primera conclusión de la investigación parecería que los funcionarios que acordaron y aprobaron la transacción con AESA habrían violado las normas de buena administración previstas en los artículos 9 y 19 del Decreto 30/03 y los artículos 33 y 39 del TOCAF.

d. El contrato de Cementos del Plata con URALCOR para la provisión de cal

Otro asunto que debe ser considerado como una situación irregular es el contrato firmado entre Cementos del Plata y URALCOR a fines de 2010. En el texto de ese contrato se establece que “la firma está en condiciones de producir cal virgen” pero no dice que esta empresa sea, en el momento de la firma del contrato, una empresa que esté produciendo cal.

El aspecto cuestionable que constituye una irregularidad, es que Cementos del Plata realiza un pago anticipado por U\$ 164.000 a cuenta de la producción de cal que pueda realizar la empresa. Es más, se reconoce en la respuesta dada a la interrogante formulada que dicho pago se realizó a efectos de que el proveedor diera inicio a la producción.

e. Los acuerdos de información geológica realizados

Las actuaciones referidas al intercambio de información entre ANCAP y el empresario, Lic. Mario Torterolo, carecieron de las imprescindibles garantías de formalidad y documentación, en la medida que fueron hechas de palabra y sin registro de las actuaciones pertinentes, lo que sin duda es irregular. Más aún si el Presidente y el Secretario General de ANCAP (tal como declaró el Lic. De Santa Ana) conocieron y autorizaron estas actuaciones.

En segundo lugar, resulta poco transparente que ANCAP entregue información valiosa a uno de sus proveedores, es el caso del Ing. Torterolo, con el que luego deberá contratar el suministro de minerales.

En tercer lugar, el uso del mecanismo de un testaferro por parte del Lic. De Santa Ana, más allá de los dictámenes de los servicios jurídicos de ANCAP y el MIEM, muestra la existencia de zonas opacas sobre el manejo y los límites entre los intereses públicos y privados.

En efecto, el artículo 20 del Código de Minería (Ley Nº 15.242) es claro en la prohibición establecida con respecto a que los funcionarios que trabajan en temáticas referidas a cuestiones mineras no deben tener actividad privada vinculada y no distingue, como sí lo hace el informe de los Servicios Jurídicos de ANCAP, sobre el objeto de la referida prohibición.

f. Incumplimiento de registrar las compras de crudo en la Agencia de Compras y Contrataciones del Estado

ANCAP no registra sus compras de crudo en la Agencia de Compras y Contrataciones del Estado. En su momento se indicó que existían dudas sobre la obligación de hacerlo. Sin embargo, la normativa es muy clara y no distingue entre compras que sean objeto de licitación y compras directas.

Por otra parte, las compras de crudo son las compras más relevantes del Estado uruguayo y la ausencia de publicidad sobre ellas es una violación de la normativa vigente.

El relevamiento de la información sobre las compras de crudo revela errores y diferencias entre las distintas fuentes. No coinciden los datos que brindó ANCAP a la Comisión Investigadora con los datos de la Dirección Nacional de Aduanas y del Banco Central del Uruguay, esto agrega mayor relieve a la omisión detectada.

g. Procedimiento de compra de crudo

La evaluación de los procedimientos para la decisión sobre las compras de crudo muestra graves debilidades.

Los informes de la Gerencia de Auditoría de ANCAP presentaron estas debilidades y las recomendaciones que se indicaban no fueron cumplidas por los jerarcas encargados de la toma de decisiones.

La concentración de la toma de decisiones en la Gerencia de Negocios Energéticos y su subordinada, la Gerencia de Comercio Exterior, es una vulnerabilidad con respecto al procedimiento anterior que requería de la participación y decisión de representantes de varias Gerencias. Pero, además, la integración plural de la Comisión encargada de decidir sobre las compras de crudo es un requisito establecido en las normas del TOCAF que ha sido violado por lo que se ha cometido una irregularidad.

Se indicó que “el trámite de compra de crudo no pasa a consideración de Servicios Jurídicos”, lo que se señala como otra irregularidad visible.

Por otra parte se constató que las invitaciones para la presentación de ofertas se formulan “en un documento Word en lugar de usar un procedimiento más seguro. Pero lo más grave es que las ofertas, a diferencia de lo que ocurría anteriormente, llegan por diferentes vías, incluida el correo electrónico personal de la Gerencia de Comercio Exterior y de la Secretaría General, lo que impide tener la certeza sobre la ausencia de intercambios indebidos con los oferentes con anterioridad al vencimiento de los plazos para la presentación de las ofertas.

Las observaciones señaladas no fueron atendidas por los responsables de las compras de crudo por lo que en el nuevo Informe de Auditoría se concluye que *“en los términos en que está funcionando, no es posible auditar los movimientos de la casilla de correo puesto que todos los usuarios autorizados para el uso de la casilla tienen la posibilidad de modificar o eliminar su contenido”*.

Las Gerencias de Negocios Energéticos y de Comercio Exterior hicieron caso omiso de las observaciones y recomendaciones indicadas en el primer informe de auditoría y persisten en realizar prácticas irregulares que ponen en grave riesgo la idoneidad del proceso de decisión sobre las compras de crudo.

La enumeración de las debilidades señaladas y la entidad de las mismas nos eximen de más comentarios. Parece evidente que esta situación, que afecta la transparencia y seguridad de los procedimientos para la adjudicación de las compras más importantes del país, debe ser señalada como una grave irregularidad que pone en riesgo la seguridad y garantía sobre las condiciones y la forma en que ANCAP está comprando el crudo.

h. Compras de crudo a Venezuela

De acuerdo a la información que ha sido posible obtener y con los datos proporcionados por ANCAP, las compras de crudo a Venezuela durante el año 2014 aparecen con precios que se desvían en un 10% con respecto a los precios de referencia que ese país publica en sus estadísticas oficiales.

ANCAP no respondió a la solicitud de información presentada para entender las diferencias constatadas y señaló que PDVSA se excusó de dar la información fundada en el derecho a la confidencialidad, por lo que no tenemos una explicación satisfactoria del eventual sobreprecio que habría pagado nuestro país al principal proveedor de crudo.

Es más, ciertas declaraciones públicas de jerarcas venezolanos sobre las ventas de crudo a Uruguay indican que la diferencia entre lo anunciado y lo que Uruguay efectivamente pagó, sería aún más significativa.

Dada la importancia de las operaciones de compras de crudo a Venezuela y ante la opacidad en la información sobre los precios pagados por nuestro país que, a nuestro juicio, estarían indicando que se pagaron precios más alto que el promedio durante el año 2014, se entiende que es otra circunstancia irregular que debe ser puesta de manifiesto.

i. Pago de alquiler de lancha para llevar funcionarios a votar

Ha quedado confirmado que ANCAP pagó la suma de U\$ 7.950 para alquilar una lancha que trasladara a 15 funcionarios para votar el pasado 26 de octubre de 2014, realizando tres viajes desde el Puerto de Montevideo al buque Bluefin, en el que estaban embarcados los funcionarios. La nota enviada por ANCAP a la Comisión Investigadora confirma que si bien la lancha fue contratada por la firma Christophersen, fue ANCAP el que pagó el alquiler de la misma.

Como se puede apreciar, se trata de una actuación irregular puesto que ANCAP no tiene ninguna obligación legal ni debe utilizar recursos para hacerse cargo del traslado de sus funcionarios para votar.

j. La actividad de intermediación entre Petroecuador y Trafigura

La intermediación en la compraventa de crudo entre dos empresas no es parte de las atribuciones que establece la Ley Orgánica de ANCAP, por lo tanto la actividad de intermediación entre Petroecuador y Trafigura implicó la violación de la Constitución y del principio de especialidad contenido en el artículo 190 de nuestra Carta Magna.

Por otra parte, ANCAP no dio participación al Tribunal de Cuentas en los contratos relacionados. Si ello hubiera ocurrido, el Tribunal hubiera observado los mismos por apartarse de la normativa que define las competencias del ente.

Tampoco respetó las normas del TOCAF de conformidad con las cuales, en particular el artículo 33 en tanto dispone que *“Todo contrato se celebrará mediante el procedimiento de la licitación*

pública, cuando del mismo se deriven gastos de funcionamiento o de inversión o salidas para el Estado, y por remate o licitación pública cuando se deriven entradas o recursos.” Esto quiere decir que en la medida que se generaba una entrada o recurso para ANCAP, debía proceder por Licitación Pública en la elección del bróker, cosa que no ocurrió porque contrató con Trafigura en forma directa y sin procedimientos competitivos.

En definitiva pues, en el caso que nos ocupa, no parece haber duda razonable en cuanto a la existencia de irregularidades por la violación del artículo 190 de la Constitución de la República y por la violación del artículo 33 del TOCAF.

k. Reliquidación de pago a ALUR por concepto de modificación de precios

ANCAP resolvió reliquidar el pago de etanol que ALUR le había vendido, modificando retroactivamente el precio y aumentándolo para favorecer los resultados del ejercicio de ALUR.

Esta decisión de ANCAP de pagar una diferencia de precio a ALUR en forma retroactiva con respecto a un ejercicio ya cerrado, representa una irregularidad, en la medida que viola la normativa vigente con respecto a la presentación de los estados contables a la finalización del ejercicio.

Además configura un mecanismo oblicuo e irregular para favorecer y subsidiar en forma encubierta a su colateral.

l. Capitalizaciones, condonaciones y avales otorgados a ALUR

Durante el período en análisis, ANCAP capitalizó en once oportunidades y por un monto total de U\$ 129 millones a su colateral ALUR. A su vez, también realizó una condonación de deuda por U\$ 38,5 millones y extendió avales para garantizar las deudas de ALUR.

Todos estos procedimientos son absolutamente irregulares.

En primer lugar porque las capitalizaciones se realizaron sin que conste en las Actas del Directorio de ALUR ni en las Asambleas de Socios, en forma simultánea, las correlativas disminuciones de participación de PDVSA, habida cuenta que cada vez que ANCAP capitalizó, en la medida que PDVSA no aportó su cuota parte, se debía producir el correspondiente cambio en la composición accionaria del socio minoritario. El análisis de las Actas del Directorio de ALUR indica la ausencia de este proceso ineludible y obligatorio desde el punto de vista legal.

En segundo lugar porque como ANCAP no es el propietario del 100% del capital accionario de ALUR, no corresponde que en las sucesivas operaciones de capitalización haya asumido su obligación por todo el capital a aportar.

Por eso mismo, tampoco son ajustados a derecho los avales que ANCAP asumió en reiteradas ocasiones para garantizar las deudas de ALUR ante terceros. De acuerdo a la información disponible, estos avales se asumieron sin contar con informes técnicos favorables de la Gerencia Económico Financiera de ANCAP.

Pero, además, la condonación de deuda aprobada por el Directorio de ANCAP es rotundamente contraria a derecho en la medida que requiere habilitación legal, de acuerdo a lo dispuesto por el artículo 1515 del Código Civil. El Tribunal de Cuentas observó dicho gasto,

sin embargo, y en ausencia de una autorización legal que era requerida, la condonación fue ratificada por el Directorio de ANCAP.

m. Renovación de endeudamientos de ALUR sin autorización del Poder Ejecutivo

ALUR ha interpretado durante estos años que no correspondía solicitar autorización al MEF para renovar su endeudamiento, violando de este modo la normativa vigente que establece que los Entes Autónomos y sus colaterales deben solicitar autorización al MEF cuando se asumen créditos y sus correspondientes renovaciones.

Pero, además, esta posición es contradictoria con la que han mantenido todas las demás empresas colaterales de ANCAP y la propia asesoría jurídica del ente, por lo que la violación es evidente y notoria.

Resulta sorprendente que una empresa cuya titularidad corresponde en el 95% a ANCAP y que depende para su existencia de los apoyos permanentes que ANCAP ha suministrado, decida su actuación en materia de endeudamiento en clara contradicción con lo que sostiene la asesoría jurídica de ANCAP.

n. Irregularidades en el proceso de adjudicación de la Planta de Bioetanol

La evaluación del proceso de adjudicación de la Planta de Bioetanol de ALUR en Paysandú indica que existieron actuaciones dudosas que permiten sostener un direccionamiento que favoreció a la empresa finalmente adjudicataria del llamado.

En efecto, ALUR contaba con un presupuesto presentado por Abengoa con anterioridad al llamado realizado, pero existe otro indicio sobre la presencia de Abengoa en etapas previas al llamado de precios, en efecto en el Acta del Directorio de ALUR del 11.05.10 se dice textualmente: “de las diferentes alternativas comerciales disponibles, se opta por Abengoa por las características de la tecnología que ofrece: mínimo de efluentes, etc”, y se anuncia que: “en breve se viajará a España para ver esta tecnología instalada”. Estas declaraciones son mucho más que un mero presupuesto indicativo, se habla directamente de una preferencia por la propuesta de Abengoa, lo que adquiere una particular significación si se tiene en cuenta que fue la alternativa finalmente seleccionada.

En tercer lugar, cuando ya se habían presentado las ofertas y seleccionado a cuatro de los siete oferentes, ALUR resuelve realizar un segundo llamado a efectos de presentar la Obra Civil y el proyecto ejecutivo de ingeniería. Este segundo llamado se realiza en condiciones de sugestiva urgencia.

En efecto, es llamativo lo exiguo del plazo establecido por ALUR puesto que se otorgó en primera instancia un plazo de 13 días y luego se extendió hasta 21 días, lo que sigue siendo un plazo muy acotado.

Se informó que el segundo llamado se realizó para hacer comparables las ofertas, en la medida que algunas de ellas habían incluido la Obra Civil, vale indicar que estas contaron con una ventaja adicional al ser el plazo tan breve.

Como resultado de la segunda convocatoria, la empresa PRAJ siguió siendo la que presentaba la mejor oferta; en la primera convocatoria con una distancia significativa y luego de la segunda convocatoria en paridad con Abengoa.

La demostración más contundente del sesgo contra PRAJ en el proceso de adjudicación de la obra, surge sobre el procedimiento por el que ALUR determina que la adjudicación final será entre Abengoa y Elecnor. Sorprendentemente, la empresa que había ofertado el mejor precio en la primera y en la segunda instancia quedaba fuera de la definición y, en su lugar se ubicaba otra empresa que había ofertado un monto sensiblemente más alto.

La justificación de esta decisión es la aplicación de un análisis multivariado y, en función de ello selecciona un conjunto de variables que define unilateralmente y, en función de ese análisis multivariado define el resultado de la adjudicación. Como se puede apreciar, este procedimiento, en la medida que no fue previamente informado y que tampoco se informó sobre qué variables serían incluidas, carece totalmente de garantías para las empresas participantes.

Para decirlo más claro, ALUR podía resolver qué variables poner o sacar y según qué variables considerara y qué ponderación le adjudicara, los resultados podían variar a voluntad de ALUR.

En síntesis, resulta inevitable concluir que la actuación de ALUR en el proceso de selección y adjudicación de la Planta de Bioetanol genera dudas razonables sobre su direccionamiento a favor de la empresa que fue finalmente seleccionada.

Desde la existencia de documentación previa indicando valoraciones positivas sobre Abengoa, hasta el proceso de selección en sus diferentes etapas, muestran actuaciones que no mantuvieron la igualdad de trato entre los diferentes oferentes.

Particularmente, parece llamativo el breve plazo establecido para una segunda convocatoria que no estaba prevista en el llamado inicial y es aún más llamativo que se haya construido un sistema de evaluación multifactorial, que no había sido informado previamente a los comparecientes y del que tampoco se dio vista ni oportunidad de reclamo y que, además, como resultado de dicho análisis, se haya tomado una decisión que implicó la afectación del orden de precios ofrecidos por los oferentes.

18.4. Irregularidades con apariencia de ilicitud

Conviene ahora presentar aquellas irregularidades que, a nuestro juicio, podrían configurar situaciones delictivas.

a. Las adjudicaciones de equipamiento de las Plantas de Cemento y Cal

Todo el equipamiento contratado para las Plantas de Cemento de Minas y Paysandú, así como el equipamiento de la Planta de Cal de Treinta y Tres ha sido provisto por FL Schmitdth.

Es cierto que FL Schmitdth es una empresa importante y con mucha trayectoria, sobre todo en el sector del cemento, pero resulta sorprendente que haya obtenido todos los contratos de suministro de equipamiento durante el período estudiado.

Llama la atención que en dos de las cuatro convocatorias sólo se haya presentado FL Schmitdth, a pesar de que se trataba de convocatorias importantes en el sector. La interrogante planteada se refiere a si no existe algún tipo de requisito específico en el contenido de los pliegos que haya desestimulado a otros proveedores.

Por lo pronto, se plantea la duda sobre si los contenidos de los pliegos pudieran haber estado direccionados, afectando la libre competencia entre las posibles empresas suministradoras del equipamiento; o se eligió el proveedor porque lo consideran el más capaz y luego se paga lo que él dice.

Hay que señalar que, tal como se indica más arriba, parte de las inversiones en las Plantas de Cemento y aún la inversión en la Planta de Cal generan grandes dudas sobre su necesidad y pertinencia. El Horno 3 de Paysandú es el caso más paradigmático al respecto.

Por otra parte, la enorme desviación con respecto a los montos de inversión originarios es un indicador de que se ha comprado caro y, sin embargo, en dos de los cuatro llamados sólo se presentó FL Schmidth, lo que impide que la competencia permitiera reducir los precios adjudicados.

FL Schmidt es considerada la empresa número uno en cemento pero no es imprescindible tener que comprar el equipamiento de dicha firma para producir cemento y menos a precios altos. Por otra parte, para la producción de cal hay empresas con mayor estudio y desarrollo tecnológico que FLS y no fueron consultadas.

Particularmente, en el caso del llamado para la adquisición de la Molienda portátil para la Planta de Minas existen dudas específicas sobre la transparencia de los procedimientos realizados. En este caso se presentaron sólo dos empresas y una de ellas impugnó el llamado.

ANCAP resolvió anular la convocatoria por vicios formales y, acto seguido, adjudicó la compra a la otra empresa, Cemengal S.A., que se presentó en conjunto con Vimar S.A. que es la representante de FL Schmidth.

Por otra parte, el pliego especificaba algunas características tecnológicas que coincidían con el equipamiento ofrecido por Cemengal. La capacidad mínima establecida de 12 toneladas por hora (entre 80.000 y 100.000 toneladas al año) es idéntica a la que ofrece dicha firma y la operativa para alimentar el Clinker, el yeso y la caliza requerida en la propuesta de Cemengal coincide con la solicitada en el pliego.

De acuerdo a las necesidades productivas, hubiera sido mejor optar por una alternativa con mayor capacidad de producción (20 toneladas por hora).

Los pliegos no establecieron exigencias de consumo eléctrico por tonelada de cemento. El equipo de Cemengal consume casi 60 Kwh por tonelada de cemento mientras que el equipo de Pfeiffer tiene un consumo inferior a los 30 Kwh por tonelada. En definitiva, los pliegos resultaron ser “un traje de medida” para la oferta de Cemengal.

FL Schmidth no tiene equipos pequeños de molienda pero, la misma empresa que la representa en Uruguay, Vimar Cement S.A. aparece con otra empresa que, como acabamos de ver, tiene exactamente lo que ANCAP solicita.

De lo expuesto se concluye que todos los procesos de adjudicación de los contratos para el equipamiento de las plantas de cemento y cal deben ser objeto de investigación judicial, en la medida que la información disponible indica la existencia de procesos de dudosa legalidad que podrían configurar una situación ilícita en perjuicio de ANCAP.

b. Producción y transporte de cal

La decisión sobre producir y comercializar cal fue tomada por el Directorio de ANCAP que resuelve que esta actividad se realice a través de una de sus empresas colaterales, Cementos del Plata S.A. La justificación que se transmitió en la Comisión Investigadora fue que resultaba más fácil modificar el objeto de la sociedad anónima que modificar, por ley, las competencias de ANCAP.

Esta justificación es insostenible, es sencillamente un disparate. Si ANCAP no puede desempeñar esa actividad porque no está entre los cometidos que tiene legalmente asignados (artículo 190 de la Constitución), tampoco puede hacerlo a través de una sociedad de la cual sea accionista. Los entes autónomos y servicios descentralizados solamente pueden participar

en sociedades que tengan por objeto actividades que integren los cometidos que tienen legalmente asignados.

Sin embargo, la decisión de adjudicar este negocio a Cementos del Plata S.A., además de ser groseramente inconstitucional e ilegal, implicó que ANCAP transfiriera sus derechos de explotación sobre los predios en los que estaban los yacimientos de caliza, lo que seguramente también resultaba engorroso.

A su vez, esta decisión no es neutra, puesto que tiene como consecuencia que, al desarrollar esta actividad a través de Cementos del Plata S.A., se evitan ciertas limitaciones y controles jurídicos que son ineludibles en el caso de que fuera ANCAP la encargada de llevar adelante la actividad. Por ejemplo no es obligatorio hacer licitaciones para adjudicar contratos a terceros.

A su vez, para que ANCAP pudiera ingresar en el negocio de la cal se requería en forma ineludible una modificación legislativa de su objeto, cosa que se pretendió eludir por la vía de la asignación groseramente ilegal a Cementos del Plata S.A.

Por otra parte, se pudo constatar otra situación irregular referida a que, de acuerdo a los estados contables de Cementos del Plata, esta empresa firmó contratos de suministro de cal virgen a CGTEE a partir del año 2010 sin que se hubieran modificado los estatutos societarios para incorporar como parte de su giro de actividad la comercialización de la cal.

Recién en el año 2013 la empresa Cementos del Plata incluirá esta actividad así como la producción de cal en el giro de sus negocios. Es decir que durante tres años Cementos del Plata tuvo firmados contratos y, por lo tanto, había generado obligaciones con terceros con respecto a un objeto societario que no figuraba en sus estatutos.

A partir de la decisión de operar desde Cementos del Plata S.A. se produce la adjudicación directa a la empresa Pleno Verde del contrato de transporte de cal sin que se realizara un proceso competitivo, lo que tiene toda la apariencia de un hecho ilícito.

El propietario de la empresa Pleno Verde, Sr. Acir García, cuyo testimonio no pudimos recibir, puesto que se negó a comparecer ante la Comisión Investigadora a la que fue invitado, poseía un vínculo previo con la empresa Cementos del Plata que le otorga un contrato por el que desde el comienzo de las actividades, habría facturado entre U\$ 12 y U\$ 16 millones

Se ha dicho que Cementos del Plata no tiene la obligación legal de realizar procedimientos competitivos, y eso es así desde una interpretación jurídica restrictiva. Sin embargo, el hecho de que Cementos del Plata sea 99% de propiedad de ANCAP y, por lo tanto, que los recursos que maneja sean, en su totalidad, recursos públicos pertenecientes al Estado uruguayo, lleva ineludiblemente a que deba atender criterios de transparencia que despejen las dudas sobre las motivaciones referidas a sus contrataciones. Resulta evidente que esas dudas, lejos de estar despejadas, aumentan sustancialmente ante una actuación de estas características.

Por otra parte, la afirmación, a todas probadamente inexacta, de que la adjudicación directa del contrato a Pleno Verde se debió a que no existía en nuestro país una empresa que pudiera cumplir con el objeto del contrato, no ha hecho otra cosa que aumentar las sospechas sobre la adjudicación señalada. En efecto, se sostuvo de manera incorrecta que la adjudicación del

contrato de transporte y logística a Pleno Verde debió realizarse en forma directa ante la ausencia de empresas en nuestro país que pudieran brindar ese servicio.

Sin embargo, a lo largo de las actuaciones de la Comisión Investigadora, quedó probado sobradamente, que eso no era cierto. De todos modos, si se hubiera realizado un llamado competitivo se podría haber constatado tal aseveración.

Resulta evidente que numerosas empresas de nuestro país cumplen servicios de transporte que implican los referidos trámites de exportación además de los correspondientes procesos de carga y descarga; ninguna de las explicaciones señalada por el Director Juan Gómez explica una excepcionalidad del servicio brindado por la empresa contratada.

Pero, además, es muy llamativo que los contratos entre Cementos del Plata con CGTEE y con Pleno Verde se hayan firmado al mismo tiempo. La presunción de que existe un vínculo causal entre la contratación con CGTEE y Pleno Verde resulta inevitable y debería ser objeto de una investigación judicial que se acentúa si se tiene en cuenta que la idea de vender cal a CGTEE fue del propio adjudicatario del contrato de transporte, tal como surge de las declaraciones recibidas en la Comisión.

Por otra parte, y para completar el cuadro, de acuerdo a la documentación recibida por la Comisión, el titular del contrato de transporte recibió un adelanto a cuenta de dicho contrato equivalente a U\$ 2 millones.

Estamos en presencia de una actuación irregular que ha generado un beneficio notorio a un particular, utilizando fondos públicos, sin que existiera un procedimiento competitivo. El uso de la figura de derecho privado, en vez de convertirse en una explicación para no haber hecho uso del procedimiento licitatorio o competitivo, se convierte en un indicio de evasión de los principios y las regulaciones del Derecho Administrativo en la medida que el Directorio de ANCAP toma la decisión de llevar adelante el negocio de la cal a través de Cementos del Plata en el mismo momento en que se firma el contrato con CTGEE y con Pleno Verde.

Parece inexcusable enviar estos antecedentes a la Justicia para que determine si han existido acciones ilícitas que puedan configurar delito.

c. El contrato con la Armada para la construcción de un empujador y dos barcas

El contrato suscripto con la Armada, la operativa de construcción del convoy y el subsiguiente arrendamiento de un empujador privado muestran la existencia de diversas situaciones irregulares.

En primer lugar, la adjudicación directa en el contrato de arrendamiento de obra entre ANCAP y la Armada de los servicios de la empresa RN Consultores es violatorio de las disposiciones del TOCAF. Las reiteradas referencias a RN Consultores en el texto del contrato, a la que se menciona en tres oportunidades, así como la disputa entre los dos organismos por atribuir al otro la inclusión de esta empresa en la operativa aumentan la idea de que se ha producido una notoria irregularidad con apariencia de ilicitud.

Por otra parte, además de la adjudicación directa de contratos, ni la Armada ni ANCAP contrastaron el monto cobrado por RN Consultores con otras alternativas disponibles en plaza. De acuerdo a nuestras consultas, el precio resultó muy elevado.

En segundo lugar, también parece elevado el precio final que ANCAP pagó por la construcción de las dos barcas, habida cuenta de que, más allá de las diferencias técnicas registradas,

estas costaron más del doble de lo que la Armada cobró a UPM por la construcción de otras dos barcasas.

En tercer lugar, tanto la auditoría interna de ANCAP como el informe de la Auditoría Interna de la Nación sobre la contratación y ejecución del contrato referido fueron objeto de diversos señalamientos sobre irregularidades. Entre ellas la precariedad de la documentación de los pagos a RN Consultores y la ausencia de un seguimiento diligente por parte de las autoridades de ANCAP sobre la ejecución del contrato; además de numerosas irregularidades señaladas al SCRA de la Armada que requerían de investigaciones administrativas.

En cuarto lugar, la ausencia de habilitación legal a la Armada para realizar estas actividades de construcción naval, así como la constatación de visibles debilidades para cumplir en forma eficiente con estas tareas debido a sus carencias internas que fueron señaladas por el informe de la Auditoría Interna de la Nación.

En quinto lugar, la constatación de que más de U\$ 1 millón pagado por ANCAP a la Armada fue utilizado para gastos y compras referidas al montaje del astillero de la Armada, lo que no estaba dentro del objeto del contrato.

En sexto lugar, más allá de la polémica entre las partes sobre la idoneidad técnica del empujador y los problemas de insonorización, resulta evidente que a partir de setiembre de 2014 el empujador estaba en condiciones de ser utilizado. Sin embargo, ANCAP no ha hecho uso de él, al menos hasta la fecha de finalización de las actuaciones de la Comisión Investigadora, lo que es injustificado y produce perjuicios notorios para la empresa, en la medida que obliga a mantener el contrato de arrendamiento de servicios de un empujador privado y a mantener subutilizada la tripulación asignada de funcionarios de ANCAP al empujador Ky Chororó. Esta demora ha implicado para ANCAP un perjuicio, sólo por concepto de arrendamientos, de alrededor de U\$ 2,5 millones.

En séptimo lugar, el procedimiento de adjudicación del contrato para el arrendamiento de un empujador privado a la empresa Nautimil y sus sucesivas renovaciones han merecido reclamos de la empresa que compitió por la adjudicación de ese contrato que merecen ser estudiados por cuanto de la lectura del expediente surge que la actuación de los funcionarios de ANCAP encargados de este tema parece haber estado sesgada notoriamente a favor de la empresa seleccionada.

El conjunto de los elementos señalados y su significación son contundentes para aconsejar el traslado de este tema, con todos sus antecedentes, a la consideración de la Justicia, en la medida que algunas de las irregularidades constatadas presentan apariencia de ilicitud.

d. La omisión de declarar importaciones

ANCAP incumplió con su obligación de realizar el debido trámite de importación sobre determinadas operaciones demorando, en algunos casos, varios años en su regularización. A su vez, la Dirección de Aduanas, informada sobre esta situación ha procedido a autorizar estas regularizaciones y, al mismo tiempo, ha establecido un nuevo régimen que está funcionando desde julio de 2015 por el que se pretende evitar la reiteración de esas situaciones.

Es claro que se cometieron irregularidades tanto en la importación de petróleo como de propano y butano. Estas irregularidades reconocen, por lo menos, dos períodos: a) 2003 al 2005; b) 2006 al 2011. Ello por cuanto hasta el año 2006 (1º de enero) los entes autónomos estuvieron exonerados por responsabilidad por infracciones aduaneras, pero las omisiones ocurridas a partir de 2006 se encuentran alcanzadas por la correspondiente responsabilidad.

Ha quedado claro a partir de las actuaciones de la Comisión Investigadora, que ANCAP no cumplió con los trámites de algunas importaciones de petróleo, propano y butano. Así lo reconoció el Director de Aduana y máximos niveles de la misma que comparecieron a Comisión.

De acuerdo a la normativa vigente, este incumplimiento supone que, contrariamente a lo sostenido por el Cr. Enrique Canon, habría existido infracción aduanera en tanto y en cuanto ANCAP ingresó a nuestro país mercadería *sin la documentación correspondiente, en violación de los requisitos esenciales para la importación definitiva de determinadas mercaderías*

En síntesis, ANCAP gestionó en forma irregular las importaciones que realizaba lo que determina que nos encontremos frente a una actuación negligente, haciendo incurrir a los funcionarios actuantes y sus superiores encargados de controlar, en responsabilidad por su omisión. La Justicia especializada en el proceso aduanero deberá estudiar estas actuaciones para determinar las responsabilidades correspondientes.

e. La gestión de la publicidad

La actuación de los jefes de ANCAP en la gestión de la publicidad está alcanzada por aspectos notorios de negligencia y mala administración, además de haber incurrido en actuaciones irregulares que violan normas vigentes.

El proceso de adjudicación de la cuenta publicitaria de ANCAP a la agencia La Diez está caracterizado por la existencia de notorias irregularidades.

En efecto, el Tribunal de Cuentas formuló cuatro observaciones que mantuvo y que son contundentes y de especial gravedad, en la medida que una de ellas señaló la necesidad de descalificar a la empresa finalmente ganadora.

Pero, además, la licitación realizada por ANCAP no tuvo en cuenta algunas de las disposiciones establecidas en el Decreto 351/07. En efecto, la norma indicada contiene una normativa sobre los contenidos que deben tener los pliegos de condiciones que formulan las empresas estatales cuando se contratan agencias de publicidad. El mismo contiene cláusulas particulares que hacen a la especificidad del "objeto contratado".

El pliego que manejó ANCAP para el llamado a la licitación de la agencia de publicidad en 2011 no fue este que, de hecho y de derecho, ya regía.

Es más, en oportunidad de la comparecencia del Gerente del área, explícitamente se reconoce el apartamiento de la normativa vigente al señalar que en la convocatoria tuvieron la intención expresa de favorecer a agencias más chicas. Una sorprendente confesión de la intención de "direccionar" las pautas del pliego a favor precisamente de la agencia ganadora que, como se sabe, era la única nueva y chica de las diez oferentes. Es difícil encontrar un ejemplo más rotundo de la confesión de una irregularidad manifiesta.

Por ejemplo, en lugar de solicitar los antecedentes de los oferentes de por lo menos los últimos tres años, tal como establece el Decreto, se solicitaron los antecedentes "hasta tres años". Esto implica una desnaturalización del requisito establecido en el Decreto y supuso una ventaja evidente para la empresa que a la postre resultó adjudicataria, habida cuenta de que la misma no tenía –a la fecha de presentación de la oferta- tres años de antigüedad como tal. No cabe duda que esto constituye una irregularidad, y un apartamiento al Decreto 351/07.

A su vez, resultó probado que La Diez había incluido entre sus antecedentes institucionales, trabajos profesionales que su Director había realizado en otras empresas, lo que era claramente violatorio de las reglas de buena conducta y del contenido de los pliegos.

Esta confirmación ratifica que la observación del Tribunal de Cuentas señalando que la postulación de La Diez debió haber sido descalificada de la licitación era correcta y que, por el contrario, la postura asumida por la Comisión Adjudicataria de ANCAP era insostenible e irregular.

En consecuencia, es posible afirmar sin temor a equivocarnos, que existió en el caso una violación de las normas del TOCAF que ordenan mantener la igualdad entre los oferentes y llevar adelante un proceso transparente, conforme advierte el Tribunal de Cuentas en sus observaciones al procedimiento.

Por si faltara algún elemento sobre la irregularidad de esta contratación, La Diez era la agencia de publicidad de ALUR en el momento que se presentó a la licitación y había obtenido esa cuenta mediante la adjudicación directa. Genera preocupación que ALUR no haya seleccionado su agencia de publicidad por la vía de un procedimiento competitivo, porque si bien es cierto que tiene la forma jurídica de una sociedad anónima, no menos cierto es que más del 90% de su capital accionario pertenece a ANCAP y, por lo tanto, funciona con recursos públicos proporcionados por el Estado.

La ausencia de un llamado a concurso y la existencia de una vinculación personal previa reconocida entre el Presidente de ALUR y el Director de La Diez no es precisamente una señal de funcionamiento transparente.

Por otra parte, el análisis de la modalidad en que ANCAP gestionó la publicidad luego de adjudicada la cuenta publicitaria a La Diez, aumenta la percepción sobre la irregularidad de estas actuaciones.

En efecto, es frecuente la ausencia del requisito de la presentación de tres presupuestos previo a la aceptación de la propuesta de la agencia.

Justamente, del análisis de la información disponible resulta que varios casos de gastos importantes realizados a través de la agencia de publicidad, además de la mencionada fiesta de inauguración de la Planta Desulfuradora, fueron mediante contratación directa de un único proveedor.

De hecho, las contrataciones de stands en diversos eventos y por montos muy importantes, se realizaron sin que ANCAP exigiera otros presupuestos.

Pero, además, la cuantía de los montos objeto del contrato indicaban la obligación de ANCAP de realizar las correspondientes licitaciones; sin embargo el procedimiento utilizado de que fuera La Diez la que facturaba a ANCAP en función de la licitación obtenida, permitía saltar indebidamente ese requisito.

El resultado es que se pagaron facturas que, como en el caso de la fiesta de inauguración de la Planta Desulfuradora, se ubican por encima de las referencias del mercado.

Se obviaron los procedimientos competitivos que hubieran permitido controlar los precios efectivamente pagados. Por otra parte, estos ejemplos son confirmatorios de la omisión contumaz de los funcionarios de ANCAP de controlar los gastos decididos por la agencia de publicidad.

Al contratar a través de la Agencia de Publicidad, ANCAP “pasaba por alto” el proceso de compras previstos en el TOCAF, no hacen llamados a licitación; luego tampoco se le exige la presentación de tres presupuestos para la mejor toma de decisión y además pagaba, en todos los casos, la correspondiente comisión del 1,5%.

Una mención ineludible requiere el caso de la radio comunitaria La Propia de la localidad de Quebracho en el Departamento de Paysandú. De las actuaciones realizadas en el marco de la Comisión Investigadora, resulta evidente la comisión de una notoria irregularidad. La aprobación de este auspicio, cuya falsedad resultaba conocida por las autoridades del ente y está confirmada por las pruebas correspondientes a la versión de audio del director de la radio, constituye una actividad a todas luces ilícita en perjuicio de la empresa.

Durante el año 2015 la radio comunitaria La Propia emitió publicidad de ANCAP que compensaba la que no fue emitida durante el período para el que fue solicitado el dinero. Sobre el conocimiento de las autoridades de ANCAP acerca del funcionamiento de la radio comunitaria, basta decir que la solicitud inicial del director de la radio fue dirigida a permitir la compra de los equipos de transmisión, lo que resulta la comprobación de que la radio no estaba transmitiendo cuando se aprobó el pago correspondiente.

Por si faltara algún ingrediente a la situación en torno a este tema, el Director de la radio comunitaria La Propia fue candidato a Alcalde por la localidad de Quebracho y apoyó al candidato a Intendente que representaba a la lista 711 del ex Presidente de ANCAP, Raúl Sendic.

Resulta muy grave que ANCAP, nuevamente en este caso, demuestre tan significativo apartamiento del deber de controlar los gastos referidos a la publicidad. Este exceso particular forma parte de una lógica de funcionamiento en la que los perjuicios para ANCAP son evidentes por omisión de los deberes de control que corresponden a los jerarcas públicos.

Parece evidente que la ausencia de control –al menos en lo que hace a la publicidad y actuación de la Agencia La Diez-, constituye una irregularidad y acarrea la responsabilidad de los funcionarios involucrados (Directores y Gerentes).

También corresponde evaluar la posibilidad de un accionar ilícito por parte de la agencia de publicidad al cobrar comisiones a sus proveedores que pueden representar sobreprecios que constituyen perjuicios económicos para ANCAP, en la medida que los proveedores incrementan el monto de los presupuestos contratados para incluir la comisión que le cobra la agencia. Todo esto rodeado de la ausencia injustificada de las autoridades de ANCAP que debían controlar y evitar los sobreprecios eventuales.

Este aspecto, como es obvio, representa un componente de manifiesta irregularidad, del que puede derivar la configuración de un ilícito por parte de la agencia en perjuicio de ANCAP. La valoración de estas circunstancias deberá ser realizada por la Justicia.

En definitiva, todas las actuaciones en torno a la gestión de la publicidad de ANCAP deben ser enviadas a la Justicia, en la medida de que de ellas se desprende la comisión de diversas irregularidades con apariencia de ilicitud.

f. Acuerdo transaccional con EXOR

EXOR había iniciado acciones judiciales reclamando una indemnización de U\$ 15 millones por su participación frustrada en el primer acuerdo de cancelación anticipada de deuda por parte de ANCAP a PDVSA. El retiro de EXOR de dicha transacción fue exclusiva responsabilidad de

PDVSA, por lo que el reclamo presentado por EXOR no tenía fundamento jurídica, es más la propia Gerencia de Servicios Jurídicos de ANCAP señaló su improcedencia.

Sin embargo, teniendo todas las posibilidades de resultar gananciosa en el juicio entablado por EXOR, ANCAP accede a un acuerdo transaccional, sin que implique la renuncia de la demanda original de EXOR, y genera las condiciones para que, en este caso, EXOR mejore su posición en la reclamación.

ANCAP ha pretendido justificar su conducta, señalando que el acuerdo no representaba ningún costo para el ente, sin embargo eso no es cierto. De hecho lo tenía y lo tuvo. Tan es así que ANCAP ha aceptado el pago de una cifra de U\$ 3,1 millones, debido a que los propios abogados del ente consideran que tienen “debilidades” ante la alternativa de un nuevo juicio; esto supone decir que EXOR tiene hoy día “fortalezas” que el propio organismo le “facilitó” debido a un accionar negligente en la defensa de sus intereses.

Además de las irregularidades que derivan de la propia mala gestión o negligencia con que fue abordado el tema, en el caso se incumplieron normas del TOCAF que hacen a la buena administración de los bienes del Estado.

Esa transacción por más de tres millones de dólares seguramente no hubiera ocurrido si las autoridades de ANCAP no hubieran puesto en manos de EXOR los elementos que esta necesitaba para ubicarse en una posición más favorable.

La firma del Acuerdo de diciembre de 2014 es infundada y ha generado un perjuicio evidente para ANCAP, por tanto quienes firmaron dicho acuerdo en representación de ANCAP o aconsejaron hacerlo, han incurrido en una notoria responsabilidad que va más allá de un simple asunto de mala administración.

En este sentido, el artículo 119 del TOCAF dispone que la responsabilidad administrativa en materia financiero contable alcanza a todos los funcionarios públicos con tareas o funciones vinculadas a la gestión del patrimonio del Estado. Alcanza además a los jefes y empleados de las entidades o personas públicas no estatales que utilicen indebidamente fondos públicos, o administren incorrectamente bienes del Estado, en lo pertinente.

Alcanza, también, a los funcionarios de control que hubiesen intervenido el acto ilegal o irregular, o no se hubieran opuesto al mismo, así como a las entidades o personas no estatales y sus directores o empleados que utilicen indebidamente fondos públicos, o administren incorrectamente bienes del Estado, en lo pertinente.

Así es que, desde nuestro punto de vista, corresponde que las actuaciones realizadas por las autoridades de ANCAP en este tema sean puestas en conocimiento de la Justicia, en la medida que las irregularidades constatadas podrían implicar la configuración de conductas ilícitas en la medida que, además, han generado perjuicios al organismo.

18.5. Uso político electoral de la gestión de ANCAP

Desde nuestro punto de vista, el conjunto de la gestión de ANCAP en estos años configura, además, el uso político electoral indebido de una empresa pública.

Como se ha podido apreciar en este informe, ha sido una práctica frecuente la inauguración de obras con fechas anteriores a la efectiva puesta en funcionamiento de las Plantas u obras que eran objeto de inauguración. A su vez, los eventos de inauguración han tenido una exagerada difusión y costo.

La información recibida por la Comisión Investigadora con respecto a la repetida constatación de injustificables desvíos en muchas de las inversiones; la forma en que se adjudicaron muchas de las obras y contratos; la impermeabilidad ante las observaciones del Tribunal de Cuentas o las protestas de empresas competidoras; la generosidad en el nombramiento de gerentes y funcionarios; el manejo de los aumentos de sueldo; el incremento exagerado de los costos operativos; los sobrepagos en la compra de productos a las empresas; la demora deliberada en la aprobación y presentación de los estados contables en función de los tiempos electorales y otras desviaciones señaladas en este informe definen una modalidad de gestión que genera suspicacia y nos lleva a sostener que es necesario incorporar normas que impidan el uso indebido de los cargos públicos para beneficio político electoral de quienes los ocupan.

19. Propuestas para la mejora de la gestión de ANCAP y de las empresas públicas y de la actuación de las Comisiones Investigadoras Parlamentarias

A continuación se presentan las propuestas de mejora de gestión que podrían aplicarse al caso de ANCAP, pero que pueden ser también válidas para el conjunto de las empresas públicas⁸.

19.1. Orientaciones generales

Los documentos referidos tienen varios capítulos que incluyen definiciones y conceptos que es necesario adaptar a nuestra realidad político administrativa, de manera de ofrecer un set de recomendaciones aplicables en el corto plazo, sin que signifique (por ahora) entrar en una mayor discusión acerca de la institucionalidad global del sector energético (o más específicamente, en el de hidrocarburos para el caso de ANCAP) o que requiera sustanciales modificaciones legales, como reformas a la Constitución.

Evidentemente en el caso de ANCAP y sus empresas colaterales, hay un déficit de fortaleza institucional, entendiendo a la institucionalidad como el conjunto de reglas que organiza el comportamiento de los distintos actores involucrados en un sistema, de manera que estos actores actúen de forma equilibrada, con objetivos complementarios, competencias delimitadas y estén sometidos a un sistema de rendición de cuentas claramente definido (definición tomada del trabajo elaborado por el Observatorio de Energía y Desarrollo Sustentable de la UCUDAL –en adelante OEyDS-UCUDAL-).

Cuando uno de los actores del sistema, haciendo uso de la autonomía que le brinda el sistema legal, utiliza la autoridad y funciones que se le han delegado en beneficio propio y no del sistema en su conjunto, estamos ante el clásico problema de `agencia`, como queda en evidencia en el caso de ANCAP. Es por ello que es imprescindible partir de la idea de sistema y no sólo de un operador en particular (en este caso la empresa pública), ya que las soluciones

⁸ Documentos que fueron utilizados para la redacción de este informe: 1. Directrices de la OCDE sobre Gobierno Corporativo de las Empresas Públicas (2011); 2. Lineamientos para el Buen Gobierno Corporativo de las Empresas Públicas. CAF (2010); 3. Institucionalidad en el sector de la energía. Libro Blanco. Observatorio de Energía y Desarrollo Sustentable de la Universidad Católica del Uruguay. (2015)

que se plantean a la institucionalidad implican una revisión del rol de los distintos actores involucrados.

Este preámbulo conceptual es necesario para entender adecuadamente el set de recomendaciones que expondremos a continuación, ya que implican la aceptación de un marco de principios generales de actuación para las empresas públicas, a saber: a) delimitación clara de objetivos de los distintos actores del sistema, de manera de facilitar la rendición de cuentas; b) en ese marco, generar los incentivos adecuados a través de un sistema que premie conductas que se quiera favorecer y que castigue aquellas que se quiere desestimular; c) los equilibrios deseados se logran a través de un sistema de oposición de intereses entre los actores; d) una clara y delimitada delegación de autoridad y funciones entre los actores responsables a nivel de su gestión; e) un claro sistema de accountability para la institución (en este caso la empresa) ante sus mandantes.

Este último punto (e) está íntimamente vinculado a los anteriores, ya que si los objetivos no son claros, son múltiples, contradictorios y recaen en un solo actor, no es posible realizar una adecuada rendición de cuentas. De allí la importancia de delimitar los roles de cada actor del sistema.

En el caso particular de los servicios públicos los objetivos incluyen (a) un adecuado nivel de calidad y precios de los bienes y servicios ofrecidos, (b) el cumplimiento de objetivos de política (el caso típico es el de acceso universal), (c) rendimiento de la inversión de los accionistas (públicos o privados) de manera de asegurar niveles mínimos de reinversión, (d) preservación del medio ambiente y (e) la responsabilidad social empresarial y aspectos de justicia intergeneracional (OEyDS-UCUDAL).

La inconveniencia de que todos estos objetivos recaigan en un solo actor, no sólo está fundada en la posibilidad de captura de agencia ya referido, sino que se desarrollen mecanismos de “check and balance”, sino que para cumplir con alguno de ellos es conveniente su delegación en otros actores que desarrollen capacidades específicas para llevarlos adelante.

De allí la inconveniencia de encargar a una misma empresa pública (en este caso ANCAP) con múltiples objetivos ajenos a los que los propietarios le encargaron inicialmente (que era gestionar los negocios del petróleo y sus derivados, el cemento y el alcohol) o la utilización de sus precios como instrumento de otras políticas públicas (p.ej. desequilibrios de política fiscal).

Por último, previo a entrar en las recomendaciones específicas de buenas prácticas, es conveniente listar los principales actores involucrados en el sistema. A saber:

1. Gobierno. En el caso uruguayo éste estaría representado por el Poder Ejecutivo a través del Ministerio en el que orbita la empresa (en nuestro caso el MIEM), el MEF y la OPP. El Gobierno busca cumplir con los objetivos básicos de política, que es impulsar el desarrollo del servicio a través del establecimiento de reglas de juego y la institucionalidad, y aportando capital en el rol de accionista o inversor. Adicionalmente el Gobierno persigue objetivos concretos a través de tarifas y transferencias, y utiliza las tarifas para fines macroeconómicos.
2. Operadores. En el caso uruguayo es la empresa (ANCAP), que debe realizar las inversiones y desarrollar el equipo humano para producir el servicio con calidad y precio, obteniendo rentabilidad empresarial para las inversiones.

3. Los reguladores. En el caso uruguayo no vemos que ANCAP esté regulada por una entidad específica. Esta regulación es necesaria en casos en que el mercado operando autónomamente generaría externalidades negativas (por ej. concentración y abuso por posición dominante, ineficiencias por falta de masa crítica, no protección de bienes públicos como el medio ambiente). Velan por la calidad del servicio y determinan los precios cuando no se pueden obtener por concurrencia en el mercado
4. Los accionistas. En nuestro caso es el Estado (incluyendo al Poder Legislativo), quien tiene que velar por que sus inversiones generen los resultados esperados, lo que va mucho más allá de discutir la situación de caja del operador (la empresa), o si aportan o no dinero a rentas generales.

19.2. Propuestas para ANCAP

Dentro de este marco de orientaciones generales se proponen las siguientes iniciativas:

1. Distinguir adecuadamente el rol del Estado como propietario y el rol del Gobierno.

El Estado debe desarrollar un rol como propietario informado y activo y establecer una política de propiedad clara y consistente, garantizando que el gobierno corporativo de las empresas públicas se realiza de forma transparente y responsable, con el nivel necesario de profesionalismo y efectividad.

Esto en Uruguay, y particularmente en el caso de ANCAP no funciona, ya que existe una superposición de roles entre gobierno, operador, regulador y accionista propietario, en el que predominan fuertemente los dos primeros sobre los últimos.

Las buenas prácticas corporativas formuladas por la OECD, así como las presentadas en los otros informes mencionados recomiendan crear un organismo especializado cuyo único objetivo sea representar al Estado en su rol de accionista propietario, velando por el patrimonio y las inversiones.

Este organismo debe aprobar los planes estratégicos de los operadores, donde se pueden establecer cambios en aspectos claves como la incursión en nuevos negocios, la expansión internacional, la venta de activos, fusiones y adquisiciones, alianzas estratégicas, etc. (UEyDS-UCUDAL).

Una alternativa recae en la creación de una oficina de carácter eminentemente financiero, y su dependencia podría estar en la órbita del MEF (quizás más que en la OPP), de manera de asegurar la coherencia con la política fiscal y su rendición de cuentas parlamentaria.

Otra alternativa (que nos parece muy adecuada en el caso uruguayo) recae en la creación de una oficina donde estén representadas las prioridades políticas del Ministerio sectorial (en el caso de ANCAP sería la Dirección Nacional de Energía del MIEM), el MEF y la OPP. De esta manera no sólo se estarían fijando allí los lineamientos financieros, sino también los objetivos de política, incluyendo los trade-offs que puedan existir entre objetivos de carácter comercial, social y político que se le encomiendan a la empresa.

Por lo general se recomienda que los integrantes de este organismo deben ser expertos, técnicos designados preferentemente sin coincidencia con los ciclos electorales. En nuestro

caso, creemos que sus autoridades en representación del gobierno deben contar en sus competencias con una buena mezcla de confianza política y capacidad técnica, de manera de saber interpretar adecuadamente los lineamientos políticos del Poder Ejecutivo.

Los equipos técnicos especializados deberían ser elegidos meritocráticamente. Y en caso de que coordinen la tarea del conjunto de las empresas públicas bajo la modalidad de holding, se dividirán por equipos sectoriales.

Una vez definidos estos lineamientos, que deben ser públicos y entregados al Parlamento y a los organismos de contralor, esta unidad no debe entrometerse en la gestión cotidiana de la empresa, dejando a los Directorios ejercer sus responsabilidades libremente⁹.

Este organismo deberá tener un diálogo fluido y permanente con los auditores externos así como con los organismos de contralor del Estado, tanto el Tribunal de Cuentas como el Parlamento.

2. Restringir el número de empresas subsidiarias de ANCAP en régimen de derecho privado

No se plantea la eliminación de este tipo de figura pero se propone su reducción sustancial en número y el refuerzo de los mecanismos de control de las que sigan abiertas.

Al mismo tiempo se debe iniciar un proceso de flexibilización del derecho administrativo que permita operar a las empresas públicas en un régimen similar a las empresas que operan en la bolsa.

La creación de sociedades anónimas de propiedad de ANCAP (así como ocurre en otras empresas públicas) tiene que ver con el fenómeno de `huida del derecho público`, producto de las rigideces que impone el mismo en materia de gestión de recursos financieros y humanos, así como en la gestión del endeudamiento para inversiones.

Esto se hace evidente en la dificultad que tienen las empresas públicas a la hora de seguir los instructivos de OPP para el armado y aprobación de los presupuestos y balances de gestión anuales, los que son entregados con serias demoras que los tornan en un instrumento de control formal que no contribuye a la buena gestión empresarial, especialmente en aquellas empresas que están en régimen de competencia.

La creación de sociedades anónimas de propiedad estatal permite escapar a los controles clásicos, sin que hayan sido sustituidos por controles alternativos típicos de una sociedad anónima de capital abierto (salvo aquellos casos en que estas operan en bolsa, que no es el caso de nuestro país).

En lugar de seguir utilizando este tipo de empresas subsidiarias, sería mucho más efectivo, una vez negociado con el gobierno los objetivos estratégicos de la empresa, transferirle al Directorio de la misma una mayor libertad de gestión (*free to manage*), y dejarla sometida a un

⁹ Esta unidad podría coordinar la actividad financiera de todas las empresas públicas y no sólo de ANCAP, especializándose en subsectores de actividad. Esta propuesta ha sido manejada en el sentido de tratar a las empresas públicas como un holding de empresas, tal como lo hace el gobierno chileno.

tipo de régimen de contralor similar a las empresas que abren su capital en la bolsa.

Esto, sin perjuicio de la mantención de los actuales controles aplicados por el Tribunal de Cuentas y demás normas de contralor de la gestión del ente. En este contexto, deberían estudiarse nuevos mecanismos de control basados en los resultados de la gestión; en donde necesariamente siguen teniendo cabida, aunque más asociados a resultados, todos los controles vinculados con sus políticas de compra, publicidad y contratación de personal.

3. Mayor profesionalización de Directores y Gerentes

Los Directores representan a los accionistas (el Estado), y en ese sentido son los responsables por hacer cumplir los planes estratégicos y el cumplimiento de los valores de la empresa. En consecuencia, deben contar con la suficiente autoridad, competencia y objetividad para llevar a cabo dicha función.

La composición de esos Directorios deberá permitirles entonces el ejercicio de un juicio objetivo e independiente (OECD). Con este objetivo deberían estar bien delimitadas las trayectorias de carrera `profesional` de la `política`.

Es por ello que sería recomendable generar mecanismos que inhiban la tentación de utilizar estos cargos para hacer carrera política, prohibiendo por ejemplo la presentación a cargos electivos hasta cinco años luego de abandonado el cargo de Director.

Lo mismo debería aplicarse para establecer vínculos con empresas privadas relacionadas al sector (*revolving door*), en ambos casos estableciendo subsidios que compensen a la persona por no poder acceder a dichos ámbitos, ya sea políticos o profesionales.

Es importante dejar en claro que los Directores no constituyen la Dirección Ejecutiva de la empresa, lo que debe estar en manos de un Gerente General (*CEO*) con probadas credenciales en la materia, quien debe a su vez tener fuerte libertad de gestión, lo que incluye la supervisión directa sobre todo el cuerpo de Alta Gerencia de la empresa.

El cuerpo gerencial a su vez, debe ser elegido por sus credenciales profesionales, y no por relaciones de patronazgo político, o vínculos de confianza personal. El criterio de evaluación del cuerpo gerencial ya no debe ser más la confianza política o personal, sino el cumplimiento de objetivos organizacionales, establecidos en sendos compromisos de gestión.

En tal sentido, ello implica la modificación de la Ley Orgánica de ANCAP que establece que los cargos gerenciales serán designados por el Directorio, sin establecer ningún criterio competitivo o de idoneidad técnica.

4. La Empresa debería operar en condiciones de Mercado para obtener su financiamiento.

Se deberían evitar garantías automáticas del Estado para respaldar su endeudamiento. En el caso en que se obtengan subsidios o recursos gastados con garantías del Estado, estos subsidios deben ser explícitos, deben venir del presupuesto público y no deben afectar el patrimonio de la empresa.

Adicionalmente, el marco jurídico no debería desincentivar que la empresa acuda a los mercados de capitales para obtener financiamiento.

5. Separación entre funciones de propiedad del Estado y regulación de los mercados.

Este tipo de práctica busca evitar que la legislación no mezcle la función del Estado como operador y como regulador de los conflictos de intereses que surgen cuando las empresas públicas se utilizan como mecanismo de desarrollo de políticas gubernamentales.

En el caso de ANCAP, que cuenta con el monopolio de la importación y refinación del combustible, no hay un regulador que asegure la necesaria oposición de intereses, velando por la defensa de los consumidores en material de precio y calidad.

Un aspecto de la regulación en ANCAP es el precio en boca de refinería, que podría realizarse fijando un adecuado "Precio de Paridad de Importación", como base para la fijación de los precios de refinación.

Otro aspecto es el relacionado con la cadena de distribución, donde existe una tendencia a la concentración en pocos jugadores. En este caso la unidad reguladora podría fijar precios máximos de venta al público, entre otras soluciones posibles (UEyDS-UCUDAL).

Lógicamente esto debe ir acompañado de una definición política acerca de la institucionalidad del diseño regulatorio en el país, donde habrá que reforzar la autonomía y capacidad de gestión de las agencias reguladoras en su conjunto.

6. Separación de unidades que no van al núcleo estratégico de la empresa

Bajo un mismo paraguas, ANCAP ha diversificado su estrategia productiva, trascendiendo ampliamente el negocio de la energía. Es así que produce alcoholes de farmacia, bebidas, elementos de limpieza, insumos para la industria química, portland, cal, etc.

Tal como señala el informe de UEyDS-UCUDAL, estos negocios pertenecen a cadenas de valor diferentes, por lo que deberían ser independizados a fin de mejorar su accountability y transparentar las decisiones estratégicas que el accionista estatal hoy no maneja directamente.

Lo mismo vale para el negocio de los biocombustibles, que pertenece a la cadena de valor agroindustrial, que debe aún demostrar su viabilidad en el país y no ser subsidiada por el precio de compra de ANCAP. En caso de existir subsidios, éstos deben ser explícitos y determinados por el Poder Ejecutivo. De lo contrario, estos subsidios cruzados violan los principios de transparencia contable.

En consecuencia, la titularidad del paquete accionario de los negocios no energéticos de ANCAP de propiedad estatal, deben trasladarse a unidades especializadas que se definan específicamente para estos fines.

19.3. El control del Tribunal de Cuentas

El Tribunal de Cuentas tiene una serie de normas que rigen sus facultades de contralor que están contenidas en el TOCAF. Estas normas son en general válidas para todos los organismos públicos. Hoy en la Administración Pública hay realidades diferentes, como las que hacíamos referencia en párrafos anteriores.

En cuanto a las empresas públicas hay un vacío legal con respecto a la evaluación de la gestión de las empresas y también en la necesidad de crear mecanismos de control a posteriori de la toma de la decisión de un gasto. Lo cierto es que se deben aprobar iniciativas legislativas que adapten las formas de control que debe ejercer el Tribunal de Cuentas a la dinámica de la actividad comercial.

19.4. Sobre la actuación de las Comisiones Investigadoras Parlamentarias

Habida cuenta de la experiencia reciente, parece razonable introducir una modificación en la normativa que regula las Comisiones Investigadoras Parlamentarias a los efectos de que en el caso de los funcionarios públicos, su comparecencia posea carácter obligatorio en la medida que su actuación refiera al organismo público en que se desempeña el funcionario citado.

19.5. Publicidad de las compras de crudo

Se entiende necesario crear en el ámbito de la Agencia de Compras y Contrataciones del Estado (ACCE) una repartición especializada en registrar y estudiar las compras de crudo. Para ello no se requiere ningún cambio normativo y sería una forma de control ex post y externo a ANCAP que permitiría el control de la eficiencia en la compra más importante que realiza el Estado uruguayo.

ANEXO: LISTADO DE COMPARECIENTES

José Coya, Presidente de ANCAP
Ruben Barboza, Vicepresidente de ANCAP
Juan Gómez, Director de ANCAP
Fernando Acuña, Director de ANCAP
Diego Labat, Director de ANCAP
Germán Riet, Secretario de Presidencia de ANCAP
Raúl Sendic, ex Presidente de ANCAP
Daniel Martínez, ex Presidente de ANCAP
Danilo Astori, Ministro de Economía y Finanzas
Mario Bergara, Presidente del Banco Central del Uruguay y ex Ministro de Economía y Finanzas
Fernando Lorenzo, ex Ministro de Economía y Finanzas
Roberto Kreimerman, ex Ministro de Industria, Energía y Minería
Carlos Viera, ex Director de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto
Enrique Rubio, ex Senador
Hubert Arbildi, Gerente de Servicios Compartidos
Leonardo Bianchi, Gerente de Servicios Jurídicos
Alejandro Paolini Gerente de Auditoría
José Pastorino, Gerente de Negocios Energéticos
Nunzia Spagna, Gerente de Comercio Exterior
Héctor De Santa Ana, Gerente de Exploración y Producción

Juan Romero, Gerente de Portland
Eduardo Milano, Gerente de Planificación y Logística de la División Portland
Eduardo Lurner, Gerente de Logística
Laura Adaime, Jefa de Contabilidad Económico Financiera
Pablo Bernengo, Gerente de Relaciones Institucionales
Susana Pérez, Jefa de Comunicación Corporativa
Benito Piñeyro, ex Gerente General
Enrique Caja Mérola, Ex Gerente Financiero y ex Gerente de Portland
Rosario Pintos, ex Gerente de Portland
Leonardo De León, ex Presidente de ALUR
Manuel González, Gerente General de ALUR
Leonardo Alonso, Comandante de la Armada Nacional
Juan Pedro Cantera, Superintendente de servicios financieros del Banco Central del Uruguay
Enrique Canon, Director Nacional de Aduanas
Faustino Rodríguez, Daniel Diverio e Iván Hafliger, dirigentes sindicales del SUNCA
Marcelo Abdala, Julio Perdigón y Danilo Dárdano, dirigentes sindicales del UNTMRA.
Alexander Fry, Director de KPMG
Alejandro Fynn y Daniel Gutiérrez, Directivos de Abengoa-Teyma
Gustavo Clemente, Gerente General de Montelecnor
Gabriel Pérez Morgan y Alfredo Correa, Directivos de Serrana Bioenergía
Pablo Alvarez, Director de la agencia de publicidad La Diez
Ricardo Vairo, Director de la agencia de publicidad BBD
Patricia Lussich, Presidenta de la Asociación Uruguaya de Agencias de Publicidad
Carlos Pélaez, periodista

Pablo Mieres