



REPÚBLICA ORIENTAL DEL URUGUAY

DIARIO DE SESIONES DE LA CÁMARA DE SENADORES

PRIMER PERÍODO ORDINARIO DE LA XLVIII LEGISLATURA

58.^a SESIÓN EXTRAORDINARIA

5.^a PARTE

PRESIDEN

LA SEÑORA LUCÍA TOPOLANSKY
Presidenta en ejercicio

y

LA SEÑORA IVONNE PASSADA
Primera vicepresidenta

ACTÚAN EN SECRETARÍA: LOS TITULARES, JOSÉ PEDRO MONTERO Y HEBERT PAGUAS,
Y LA PROSECRETARIA, SILVANA CHARLONE

Carp. n.º 315/2015 - Rep. n.º 192/2016 - Anexo III

Informe presentado por el senador Pablo Mieres (Partido Independiente)

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 jefes 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 jefes a cargo del organismo investigado. En efecto, las responsabilidades de los jefes 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 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; 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 República 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 comparencias 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 comparencia 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 público creció 47% y el conjunto de las empresas públicas 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 sí, 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 comparecencias 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 a 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 US\$ 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 trasiación, 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 transcrito 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 87° 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 Desulfurizadora

La necesidad de realizar la obra de construcción de la Planta Desulfurizadora, 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 desulfurizadora 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 desulfurizadora, 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 desulfurización de la Planta Desulfurizadora 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 Desulfurizadora.

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 Desulfurizadora, (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 desulfuración

Como se dijo más arriba, ANCAP incrementó el costo de construcción de la Planta Desulfuradora porque resolvió aumentar la capacidad de desulfuración 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 tuvieran 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 Desulfurizadora 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 sobrecostos 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 Desulfurizadora: *"Con relación a la pregunta de la planta desulfurizadora, 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 desulfurizadora 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, ipso 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 requeriría, 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 Río 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 periodos 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 N° 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 DESVÍOS PRESUPUESTO
INVERSIONES PLANTA CAL**

Diferencia entre el presupuesto Original y el actual en OBRA CIVIL

Presupuesto Original: US\$	22.700.000
Presupuesto Actual: US\$	65.600.000
Diferencia a explicar US\$	42.900.000

Obra Civil Imec	10.191.904	En el proyecto original no se tenía previsto invertir en Obra Civil para una nueva planta
Galpon Yacimiento	531.415	No se estimó en el proyecto original
Camino Yacimiento Planta	2.431.180	Se estimó menos dinero, teniendo esta diferencia
Movimiento Suelos	2.757.565	Se estimó menos dinero, teniendo esta diferencia
Obra Civil Gral.FIS	17.000.000	Se había estimado US\$ 16.000.000 y fueron US\$ 33.000.000
Montaje Eléctrico	2.000.000	Se había estimado US\$ 6.000.000 y fueron US\$ 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 endeables.

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 definiré, 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 CGTEE 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 barcas: *“¿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 barcas 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 barcas 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 barcasas.

De acuerdo a la información presentada por la Armada Nacional, una de las barcasas 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 barcasas 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 barcasas 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 comparencias 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 la 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 barcazas 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 Cde. 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 Cde. 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 barcas, 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 Rlet, 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 barcasas 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 barcasas 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 Veroslavsky.

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 testaferra 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 testaferra 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 testaferra 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 adquirieran 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 Gerente 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 laycons 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: *“Cuantos 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 jercas 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 exigen 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 ²⁾	ANCAP	Aduana
Valor	1541	1588	1379
Volumen	14,6	14,4	12,3
Precios USD/barril	105,5	110,2	112,5

²⁾ 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 ³⁾
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

³⁾ Con el precio de referencia WTI para el trienio 95,2 (ver cuadro 1)

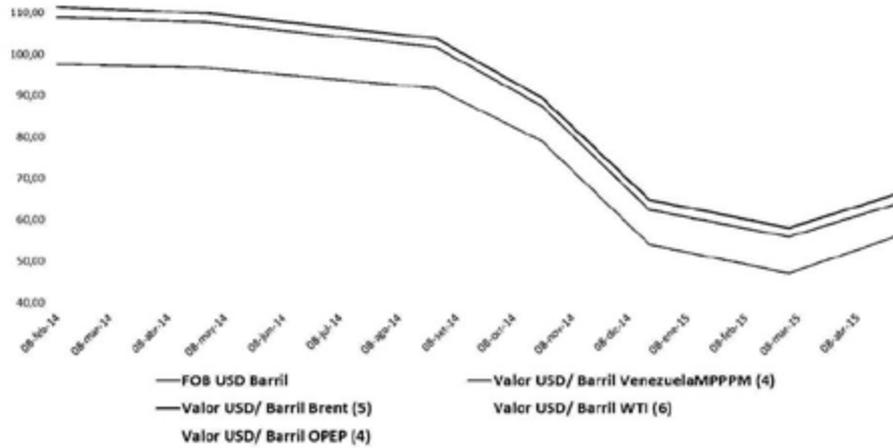
Fuente: elaboración propia en base a ANCAP.

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 Desulfurizadora, 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 funcionado 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 oleo 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 Único 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 subítems 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, todas fueron calificadas 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 haber 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 esta 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 Alvarez 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 jefes 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 comparecencias de los jefes 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 Álvarez, 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 transcritas, 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. Si 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 sobrepagos 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 N° 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 periodo 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 desulfuradora 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 se maneja 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 jefes 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 sobrepagos 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), surgiere un perjuicio para el patrimonio estatal, podrá haber la presunción de la responsabilidad civil del infractor. Cuando se presuma la existencia de delito, el jefe 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 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 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 jefes 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 refinerías 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 refinería (...) 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 haber 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 traía. 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 cambió.  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 entabl  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 Banes 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 notificada 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 llevare 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 perdidoso.

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 hartó 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 correspondía 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. Skirzewiski es que la empresa está en situación de quiebra de acuerdo a lo dispuesto por el artículo 287 de la Ley N° 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. Skirzewiski 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 par 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, exige 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 16050, 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 frenteamplicistas 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 sobreprecios 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.

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 Desulfurizadora 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 Desulfurizadora

La aprobación de una transacción por la que ANCAP le pagó a AESA, empresa encargada de la construcción de la Planta Desulfurizadora, 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 jefes 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 jefes 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 exíguo 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 Schmidth.

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.

Llama la atención que en dos de las cuatro convocatorias sólo se haya presentado FL Schmidth, 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 Schmidh, lo que impide que la competencia permitiera reducir los precios adjudicados.

FL Schmidh 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 Schmidh.

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 Schmidh 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 CGTEE 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 barcasas

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 barcasas, 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 Desulfurizadora, 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 Desulfurizadora, 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 Jercas 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 las 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 reforzamiento 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 refinación, 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, Gerenta 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

SEÑOR CAMY.- Pido la palabra para una cuestión de orden.

SEÑORA PRESIDENTA.- Tiene la palabra el señor senador Camy.

SEÑOR CAMY.- Señora presidenta: al amparo del artículo 97 del Reglamento del Senado queremos solicitar al Cuerpo que considere la posibilidad, si lo estima pertinente, de permitirnos participar de la sesión, en virtud de que fuimos parte del Directorio de Ancap durante 32 de los 180 meses que involucra el período que ocupa la investigación que hoy trataremos en la sesión.

Muchas gracias.

SEÑOR DE LEÓN.- Pido la palabra.

SEÑORA PRESIDENTA.- Tiene la palabra el señor senador.

SEÑOR DE LEÓN.- Señora presidenta: al igual que el señor senador preopinante, nosotros cumplimos funciones en la presidencia de ALUR, por lo que realizamos el mismo planteo al Senado.

SEÑORA PRESIDENTA.- Si no se hace uso de la palabra, se van a votar las solicitudes de los señores senadores.

(Se vota).

-24 en 25. **Afirmativa.**

SEÑOR BORDABERRY.- Pido la palabra para una cuestión de orden.

SEÑORA PRESIDENTA.- Tiene la palabra el señor senador.

SEÑOR BORDABERRY.- Señora presidenta: de acuerdo con lo dispuesto en el punto d del literal A del artículo 69 del Reglamento del Cuerpo, planteo una cuestión de orden que está contemplada en el numeral 1059 del informe que presentáramos.

El artículo 66 de la Constitución de la república y los artículos 36 y 37 de la Ley n.º 16698 disponen que, concluida la tarea de la comisión investigadora, si se imputan irregularidades hay que dar vista a aquellos que están imputados de su o sus informes.

Acá se plantea un problema por el que nosotros pedimos un informe a la División Estudios Legislativos en el mes de diciembre. La comisión terminó su tarea por mandato del Senado, fijando la fecha del lunes pasado para presentar los informes. Pero ocurre que en tres de esos cuatro informes se imputan irregularidades, por lo que estaríamos discutiendo sin antes cumplir con el mandato

constitucional del artículo 66, que refiere a dar vista a las personas. Esto no es un asunto imputable a la Secretaría del Senado ni a la comisión, pero una vez prorrogado el plazo de funcionamiento de esta, tendríamos que habernos reunido y, constatando que había irregularidades, dar vista de las mismas a los involucrados por un lapso de veinte días, con la posibilidad de una prórroga de diez días. Eso es lo que disponen la Constitución y la ley.

El Reglamento es contradictorio en eso, pero, a mi juicio, en la duda hay que recurrir a la Constitución y a la ley y, sobre todo, al derecho que tiene cualquier persona a la que se le imputen irregularidades de expresar sus descargos antes de que se tome una decisión. Eso está previsto allí.

Por lo tanto, a mi juicio, lo que debería hacer el Senado, desde el punto de vista procedimental, es abocarse a la resolución de este asunto, constatar –como se ha hecho– que hay tres informes que imputan irregularidades, dar vista en este acto por veinte días a los involucrados y después citar a esta reunión.

Eso es lo que entiendo que hay que hacer de acuerdo con las disposiciones vigentes y así lo advertimos cuando entregamos el informe, y figura expresamente en los numerales 1059 y siguientes del capítulo XXIV.

Quiero dejar esa constancia y formular la solicitud de que se someta a votación. El Senado resolverá.

Gracias.

SEÑOR MARTÍNEZ HUELMO.- Pido la palabra.

SEÑORA PRESIDENTA.- Tiene la palabra el señor senador.

SEÑOR MARTÍNEZ HUELMO.- Señora presidenta: nosotros no interpretamos este asunto tal como se acaba de expresar en sala.

Hemos leído el pedido que hizo oportunamente el señor senador Bordaberry y a ese respecto creemos que la comisión ya cerró sus actuaciones. Este asunto es claro y lo discutimos en la última sesión, cuando se quiso inculpar al señor vicepresidente y se cuestionó si debía estar o no en sala.

Se dice «serán notificados»; esto está dirigido a personas, señora presidenta, no a temas de gestión. Ayer de noche estábamos repasando esta nota y nos preguntábamos quiénes serían los notificados.

El hecho de hablar en condicional, diciendo que «tendríamos» que haber cerrado la actuación de la comisión de tal o cual forma, a mi modo de ver rubrica que esta culminó su labor correctamente y que en el momento de

hacerlo no había inculcado alguno ni tenía focalizadas irregularidades ni ilícitos.

Por tales razones, voy a recomendar a la bancada del Frente Amplio que tenga a bien no considerar el planteo del señor senador Bordaberry.

Muchas gracias.

SEÑOR AMORÍN.- Pido la palabra.

SEÑORA PRESIDENTA.- Tiene la palabra el señor senador.

SEÑOR AMORÍN.- Señora presidenta: planteamos este tema en la sesión en que se fijó el día de hoy para discutir este tema.

Me parece que se trata de un asunto importante, que no solo está en la Constitución, que es la que nos indica el camino, sino también en la ley, que es absolutamente clara. La leyó el señor senador Martínez Huelmo en la sesión pasada porque yo no la tenía, y reitero que es absolutamente clara: hay que dar vista a las personas que puedan sentirse agraviadas o que tengan alguna imputación en estos temas.

Además, es un principio del Estado de derecho. Cuando de alguien se dicen estas cosas, la persona tiene derecho a la defensa. Estos son, desde mi punto de vista, elementos básicos. ¡Lo discutimos en la sesión pasada! Lo discutimos cuando dijimos que no se fijara fecha hasta que los imputados –que los va a haber– tengan veinte días para contestar.

Entonces, desde el punto de vista práctico, señora presidenta, si se quiere tratar hoy, lo hacemos, es lo mismo; pero no lo es desde el punto de vista del derecho, pues hay que dar a la gente la posibilidad de defenderse, por lo que en vez de tratarlo hoy tendríamos que hacerlo en otro momento. Deberían darse veinte días de vista, con alguna prórroga, y después tratarse. ¡Esto es así! ¡No cabe la menor duda! Lo vamos a tratar hoy porque la mayoría va a decidirlo así, pero que se sepa que no estamos violando el Reglamento del Cuerpo, ¡estamos violando la ley y la Constitución de la república!

Gracias, señora presidenta.

SEÑOR MIERES.- Pido la palabra.

SEÑORA PRESIDENTA.- Tiene la palabra el señor senador.

SEÑOR MIERES.- Señora presidenta: creo que desde el punto de vista de la normativa vigente le asiste razón al Partido Colorado en el planteamiento que hace, en la medida en que la lectura del texto legal así lo establece.

Sin embargo, también es cierto que, en el acierto o en el error, probablemente por haber obviado esa circunstancia, la comisión cesó, terminó sus actividades. Incluso, los informes ni siquiera fueron presentados ante la comisión, sino ante la Secretaría del Senado.

No sé si en todos los casos en que hubo actuaciones de comisiones investigadoras se cumplió con esa referencia. Quizás basados en algún error, pero tengo idea de que no ha sido así en todos los casos.

De todas formas, sabemos que el proceso por el que llegamos a un entendimiento sobre plazos de presentación de informes y para la realización de esta sesión, también fue objeto de un acuerdo político en el que todos participamos. Y yo me siento obligado por esos acuerdos. Es decir, acá hubo discusiones –que quienes integramos la comisión conocemos bien– sobre qué plazo era el más adecuado para la presentación de los informes, y llegamos a un consenso. Ese consenso es el que determinó que tuviéramos hasta el lunes pasado como tiempo disponible para presentar los informes, y que fuera hoy la fecha en que se discutieran. Creo que esos acuerdos hay que respetarlos.

Además, en la medida en que la comisión no puede seguir actuando ni determinar una acción de traslado a los imputados –que los hay en tres de los cuatro informes–, a esta altura nos parece que los acuerdos se deben cumplir.

Muchas gracias.

SEÑOR DELGADO.- Pido la palabra para una cuestión de orden.

SEÑORA PRESIDENTA.- Tiene la palabra el señor senador.

SEÑOR DELGADO.- Vamos a solicitar un cuarto intermedio de cinco minutos.

SEÑORA PRESIDENTA.- Se va a votar.

(Se vota).

–29 en 29. **Afirmativa.** UNANIMIDAD.

El Senado pasa a cuarto intermedio por cinco minutos.

(Así se hace. Son las 09:54).

(Vueltos a sala).

–Habiendo número, continúa la sesión.

(Son las 10:06).

SEÑOR DELGADO.- Pido la palabra.

SEÑORA PRESIDENTA.- Tiene la palabra el señor senador.

SEÑOR DELGADO.- Señora presidenta: quiero ratificar que en una de las últimas sesiones de la comisión investigadora se habló –en un debate que fue postergado, fraterno pero duro– sobre las fechas de presentación de los informes y de la discusión de esos informes en el Senado. Como recordarán los señores senadores, hubo una prórroga por pocos días ante un pedido de la oposición de un plazo mayor para el funcionamiento de la comisión y para presentar los informes, así como para luego estudiarlos con miras al debate. En estos aspectos que no están demasiado regulados, se llegó a un acuerdo en el sentido de que el plazo para presentar los informes sería el 15 de febrero y que la sesión, eventualmente, podría llevarse a cabo el 17 o el 18.

También es verdad que, a raíz de la prórroga que el Frente Amplio impulsó para la comisión investigadora, esta tenía fecha de vencimiento, a partir de la cual su tarea cesó; la comisión no existe más. A tal punto es así que el lunes los informes no se pudieron entregar en la secretaría de la comisión, por lo que hubo que hacerlo en la Secretaría del Senado, fruto también de un acuerdo entre la coordinación.

Esto es como lo estoy relatando y podrán confirmar los miembros de la comisión que así fue el episodio.

Es cierto, también, que el señor senador Bordaberry planteó este tema y pidió a Jurídica un informe sobre la mencionada norma y sobre las garantías del debido proceso para quienes pudieran estar «imputados», entre comillas. Ahora bien, esto era imposible saberlo antes de diciembre porque no estaban hechos los informes; recién se pudo saber quiénes entraban en esa categoría una vez que los informes se entregaron al Senado, y eso fue el lunes de tarde.

Por ende, entre lo que acordamos –que doy fe de que fue así– y un planteamiento formal –realizado una vez que estuvieron prontos los informes– en el sentido de dar cumplimiento a una norma dando vista de estos informes por el plazo a que hacía referencia el señor senador Bordaberry, el Partido Nacional decidió, ahora que los informes están repartidos, hacerse eco de esa propuesta y acompañar esa posibilidad de dar vista a quienes serían imputados.

Reconocemos la falta de reglamentación de los acuerdos, así como las dificultades de ir aprendiendo sobre la marcha en un tema que no podíamos debatir, quizás por la falta de costumbre en lo referente a comisiones investigadoras en el Senado.

Muchas gracias.

SEÑORA PRESIDENTA.- Entonces, pondríamos a votación del Cuerpo si se comienzan a analizar los infor-

mes y la sesión se lleva a cabo tal como estaba planificada, o si damos vista de los informes.

Estas son las situaciones que están planteadas.

SEÑOR LARRAÑAGA.- Pido la palabra.

SEÑORA PRESIDENTA.- Tiene la palabra el señor senador.

SEÑOR LARRAÑAGA.- Señora presidenta: no quiero complicar las cosas, pero ¿no habría que votar la moción del señor senador Bordaberry? Me parece que eso es lo que habría que hacer.

SEÑORA PRESIDENTA.- Simplemente expliqué la situación que se ha presentado.

SEÑOR LARRAÑAGA.- Eso lo entiendo, pero si se pone a votación seguir como estaba planificado, no se considera el planteo del señor senador Bordaberry. Debe hacerse al revés.

SEÑORA PRESIDENTA.- De acuerdo. Esto para mí es nuevo porque nunca se me había presentado esta situación.

Vamos a proceder de la siguiente manera: consideramos la propuesta del señor senador Bordaberry y, según ese resultado, seguimos o no la sesión.

Se va a votar la propuesta del señor senador Bordaberry.

(Se vota).

–13 en 30. **Negativa.**

SEÑOR BORDABERRY.- Pido la palabra para fundar el voto.

SEÑORA PRESIDENTA.- Tiene la palabra el señor senador.

SEÑOR BORDABERRY.- Señora presidenta: reconozco que en el mes de diciembre hubo un acuerdo político sobre esto en el seno de la comisión, pero cuando profundicé sobre el tema me encontré con que ese acuerdo político iba en contra del artículo 66 de la Constitución. ¡Ningún acuerdo político puede ir en contra de la Constitución!

Me hago socio en cuanto a lo que sucedió en el trámite, pero no asumo la responsabilidad de no cumplir con el respeto del derecho de legítima defensa, previsto en el artículo 66 de la Constitución, respecto de aquellos que señalamos como que han cometido irregularidades, antes de adoptar una resolución. Por eso hemos votado favorablemente.

Gracias.

SEÑOR MARTÍNEZ HUELMO.- Pido la palabra para fundar el voto.

SEÑORA PRESIDENTA.- Tiene la palabra el señor senador.

SEÑOR MARTÍNEZ HUELMO.- Señora presidenta: no creemos que estemos violando la Constitución.

En su artículo 66, la Constitución expresa: «[...] mientras el funcionario inculcado no pueda presentar sus descargos y articular su defensa». Por su parte, el artículo 139 del reglamento menciona a «los imputados señalados expresamente y notificados en forma personal». Los informes contienen generalidades, hablan de irregularidades, pero no mencionan nombres, y a lo que refieren el Reglamento de la Cámara de Senadores y la Constitución de la república es a personas con nombre y apellido.

Nada más, señora presidenta.

10) SESIÓN EXTRAORDINARIA

SEÑORA PRESIDENTA.- Léase una moción llegada a la Mesa.

(Se lee).

SEÑOR SECRETARIO (José Pedro Montero).- «Mocionamos para que la Cámara de Senadores se reúna en sesión extraordinaria el día miércoles 17 de febrero a la hora 16 a fin de considerar el siguiente orden del día: proyecto de ley por el cual se sustituye el artículo único de la Ley n.º 19345, de 9 de setiembre de 2015, que autoriza la salida del país del buque ROU 26 “Vanguardia” de la Armada Nacional para participar de la Campaña Antártica “ANTARKOS XXXII”». *(Firman los señores senadores Agazzi, Bordaberry, Delgado y Mieres).*

SEÑORA PRESIDENTA.- En consideración.

Si no se hace uso de la palabra, se va a votar la moción presentada

(Se vota).

–29 en 29. **Afirmativa.** UNANIMIDAD.

11) INFORMES DE LA COMISIÓN INVESTIGADORA SOBRE LA SITUACIÓN ECONÓMICA Y FINANCIERA DE ANCAP ENTRE LOS AÑOS 2000 Y 2015

SEÑORA PRESIDENTA.- Continuamos con la consideración del orden del día.

SEÑOR OTHEGUY.- Pido la palabra.

SEÑORA PRESIDENTA.- Tiene la palabra el señor senador.

SEÑOR OTHEGUY.- Señora presidenta: estamos culminando un largo proceso de trabajo de la comisión investigadora sobre el tema Ancap, por lo que corresponde agradecer, en primer lugar, a los compañeros que participaron de esta tarea por el Frente Amplio, así como a todo mi equipo de secretaría y asesores, que han estado abocados al cien por ciento a este arduo y complejo trabajo, ya que no solo pusieron a disposición sus capacidades y compromiso, sino también, realmente, mucho cariño y dedicación a la labor.

También queremos agradecer a la secretaría de la comisión por su profesionalismo, lo mismo que a todo el personal del Palacio Legislativo, que nos asistió en esta tarea, y al Cuerpo de Taquígrafos, al que durante muchas sesiones le hicimos realmente muy difícil su tarea.

A su vez, agradecemos a todas las autoridades nacionales, funcionarios y diversos convocados que concurrieron a la comisión, por su paciencia y comprensión, y en particular a los funcionarios de Ancap, que demostraron profesionalismo y compromiso con el ente. Sabemos que, en muchos casos, esto no fue fácil por la exposición mediática que el tema ha tenido en estos últimos tiempos en el país.

Por último, queremos agradecer a los integrantes de los otros partidos políticos porque, por lo menos en el seno de la comisión, pudimos establecer reglas de juego claras y respeto en el intercambio de opiniones. Intentamos cumplir a cabalidad nuestro rol. Tenemos, sin duda, profundas diferencias en este tema –como en otros–, pero eso no es óbice para poder discutir con altura y respeto.

Lo primero que queremos señalar, señora presidenta, es la complejidad del tema que tenemos para analizar. En efecto, Ancap no es una empresa, sino un grupo empresarial integrado por más de veinte empresas –algunas de las cuales operan en el exterior; es multiproducto, con formas jurídicas públicas y privadas–, que participa en mercados monopólicos y en mercados no administrados, tiene subsidios cruzados entre sus productos y una distribución de costos con multitud de complejidades, como se advertirá en el correr de este debate.

Como decíamos, Ancap no es una empresa sino un grupo empresarial, y ese grupo empresarial multiproducto, en el que coexisten formas públicas y privadas, registra participación en los mercados de refinación de crudo –de carácter monopólico–, en la distribución de derivados –gas licuado y natural, lubricantes, pórtland, biocombustibles, azúcar de caña– y en negocios de petroquímica en el exterior. Estos son solo algunos ejemplos, para que se pueda tomar conciencia de la dimensión de la complejidad del Grupo Ancap.

Complementariamente, cuando hablamos de Ancap tenemos que considerar, con ponderación y racionalidad, los efectos directos del desempeño de esta empresa y un conjunto de efectos indirectos de la misma que tienen impacto, no solo en la economía y en la producción del país, sino también en lo social y en lo ambiental. Incorporar todas estas dimensiones nos va a permitir abarcar la complejidad de Ancap.

Con las salvedades del caso y aplicando este enfoque global podemos sostener que para abordar el análisis de la realidad de Ancap y su grupo de empresas no podemos segmentar la consideración de cada una de ellas y sus unidades de negocios, sino que debemos ocuparnos de todo el grupo de manera integrada para poder comprender acabadamente lo que ocurre.

Antes de entrar de lleno al análisis de las denuncias que presentó oportunamente el Partido Nacional, también corresponde hacer algunas precisiones relacionadas con cómo se ha procesado este debate, con cuestiones de lenguaje, de conceptos, de manera que permitan despejar algunas dudas que, sin duda, se han instalado en la opinión pública en estos últimos meses.

En primer lugar, conviene indicar que muchas veces se ha constatado un divorcio, una separación entre la actividad y los resultados parciales que se iban gestando a través del trabajo de la comisión investigadora, y los discursos y debates que públicamente se difundían de la misma. Muchas veces esta realidad no tuvo conexión alguna.

En segundo término, cabe dar cuenta de que es posible advertir la existencia de concepciones ideológicas muy diversas sobre el Estado, la sociedad, la economía y también, sin duda, sobre el rol que las empresas públicas cumplen en el proceso de desarrollo nacional; ello, independientemente de su reconocimiento explícito, o no, ante la opinión pública. En este sentido, corresponde despejar afirmaciones que son pretendidamente descriptivas de la realidad, pero que, en definitiva, esconden verdaderas concepciones ideológicas.

En la argumentación se expresan muchos juicios de valor, preferencias no demostrables empíricamente, apreciaciones subjetivas, juicios normativos con respecto al deber ser, que están implícitos en el sistema ideológico o en la concepción del mundo y de la vida que se tome como punto de partida. Porque la ideología, cualquiera que ella sea, supone la asunción de una posición determinada respecto de valores, preferencias o estilos de vida, que podrán ser compartibles o no conforme a nuestra propia ideología y convicciones. El problema es, justamente, que los fundamentos ideológicos no son contrastables empíricamente mediante medidores, indicadores o medios de prueba y, por tanto –sin duda–, los fundamentos ideológicos no pueden, precisamente, ser objeto de indagación o investigación alguna.

En tercer lugar, cabe poner de relieve que ha quedado probado en el seno de la comisión investigadora que muchos de los argumentos que parten de la denuncia y que con mucha notoriedad se expresan en el debate público no son válidos por relaciones lógicas de sus proposiciones, o bien parten de la falsedad del contenido de sus premisas.

Este debate público que se ha dado con respecto a Ancap ha tenido, con frecuencia, falacias o falsos razonamientos, falacia de falsa oposición, de falsa precisión, sofismas, etcétera. Como ejemplo, podemos mencionar que habitualmente se ha incurrido en la falacia de falsa precisión cuando se toma el precio final de los combustibles como derivado del costo Ancap, o cuando muchas veces se reitera que Ancap produce la nafta más cara de la región. El argumento de la denuncia, amplificado muchas veces en el debate público, se construye sobre la base de tres comparaciones o analogías entre términos o conceptos que no presentan atributos razonables ni semejantes en sus características generales; cabe concluir que no es válido desde el punto de vista lógico ni de la realidad material plantear comparaciones entre cosas que no tienen atributos semejantes y cuya consideración omite la relevancia de las siguientes características.

Primero, hay razones de escala en la economía. No se puede comparar Uruguay con Brasil, Argentina o Estados Unidos.

Segundo, Uruguay no es un país productor de petróleo.

Tercero, no se distingue, respecto del precio final de los combustibles, la parte que efectivamente percibe Ancap, de aquella que se destina al conjunto de los impuestos que recauda el Estado uruguayo. En este último punto importa poner de relieve que, al día de la fecha, un litro de nafta súper en el surtidor cuesta \$ 42,50 y uno de gasoil, \$ 38,70. Sin embargo, de la puerta de la refinería de La Teja sale la nafta a poco más de \$ 16, y el gasoil está en una cifra aproximada. Estos valores incluyen todos los gastos de importación de crudo, operación de refinería, insumos, repuestos y salarios de los trabajadores. El resto, para llegar al precio que va al conjunto de los consumidores, tiene que ver con costos de distribución primaria y secundaria, fletes y estaciones, subsidio al precio del boleto y otras tasas. Y, por supuesto, están los impuestos, que en el caso de las naftas llega al 45 % del valor de las mismas, y en caso del gasoil, al 37 %.

Es necesario poner de relieve muchos cuestionamientos que se hacen a la actividad de las sociedades comerciales que integran Ancap, cuya propiedad parcial corresponde a esta empresa. Se confunde el derecho que es válido y eficaz según nuestro ordenamiento jurídico, con el derecho que debería ser según la axiología jurídica del intérprete. Con este enfoque moral, profundamente erróneo desde el punto de vista jurídico, se cuestiona que dichas sociedades anónimas no hayan aplicado los procedimientos de contratación previstos en el Tocafo para los órganos

y organismos públicos. Razonando por el absurdo, si fuera válida la premisa de que estas sociedades comerciales están sometidas al derecho público, cabría preguntarse qué sentido o finalidad persiguió el legislador cuando autorizó expresamente a Ancap –como lo hizo con otros organismos públicos– a crear o constituir sociedades comerciales regidas por el derecho privado.

También, reiteradamente, se ha recurrido a falacias con respecto al costo de las inversiones. El juicio o conclusión de que el costo real de todas las inversiones se multiplicó por tres o por cuatro es absolutamente falso desde el punto de vista lógico y de la verdad de sus proposiciones. Eso supone desconocer deliberadamente las elementales fases de estudio, preparación y ejecución que tiene todo proyecto de inversión. Además, desconoce la evolución que fueron sufriendo estos proyectos en términos de diseño, de cambios tecnológicos y de ampliaciones para contemplar las necesidades no explícitas originalmente. Entre otras cosas –sobre esto abundaremos más adelante–, no se puede comparar la estabilidad de precios y la demanda a nivel mundial de los años 2005, 2006 y 2007, con la realidad experimentada a partir de 2010, con la explosión del precio de los *commodities* y los aumentos internos de mano de obra. No se puede comparar un estudio de factibilidad con altísimos niveles de imprecisión –según consultoras internacionales–, como fue el caso de la desulfuradora, con llamados concretos a licitación. Como decíamos, la desulfuradora es un muy buen ejemplo, ya que incansablemente se ha repetido que iba a costar USD 80 millones y terminó costando USD 421 millones, cuando esa cifra surge en el año 2000.

Hemos afirmado que muchas veces hay una visión muy unidimensional y segmentada en cuanto a poner el énfasis exclusivamente en algunos aspectos de los registros de los estados contables –las pérdidas–, en detrimento de otros, con una visión extremadamente economicista, reduciendo todos los hechos sociales a su aspecto económico, y desatendiendo, al mismo tiempo, aspectos sociales, medioambientales y culturales, que en todas estas inversiones han tenido un impacto relevante en el conjunto de la sociedad.

Por esta razón es necesario construir un relato sobre la gestión de Ancap a partir de una interpretación de la realidad más integradora y comprensiva de los aspectos, que el reduccionismo económico no toma en cuenta. Es a esta interpretación de la realidad de Ancap y su grupo de empresas, que parte de la premisa inequívoca e incuestionada de respetar y aceptar los requerimientos de la macroeconomía y sus resultados, pero agrega la consideración y la ponderación de la incidencia de factores no reducibles a lo estrictamente económico y financiero, que le llamamos enfoque global.

En este enfoque global de la actividad de Ancap cabe poner de relieve que la circulación de los bienes o venta de los derivados de petróleo, que son el resultado de su actividad industrial, constituye el hecho generador de

tributos como el IVA, el Imesi, el subsidio al boleto y muchos otros. Vale mencionar que entre los años 2013 y 2015, estos han significado para el Estado uruguayo una recaudación de más de USD 2500 millones.

Cuando hoy se habla de las inversiones de Ancap, hay que tener en cuenta que estas parten de un plan estratégico coordinado y de un conjunto de definiciones que tomó el Estado uruguayo, muchas de las cuales fueron acordadas en una comisión multipartidaria que analizó estos temas. Durante estos años se dio un salto fundamental en cuanto a resultado energético.

En este sentido, me interesa destacar que uno de los aspectos vinculado a este tema –aunque no es el único– son las inversiones que, como se hace normalmente, fueron acordadas con la Oficina de Planeamiento y Presupuesto y, específicamente, con el Ministerio de Economía y Finanzas, en el marco de cuánto invierte cada una de las empresas. Si uno observa el total de lo invertido por Ancap durante este período, advertirá que la cifra es muy alta. Esto fue así históricamente, por la necesidad que tenía nuestro país de realizar un cambio de la matriz energética. En el Plan Estratégico de Ancap del año 2010, ya se planteaba la necesidad de impulsar un conjunto de inversiones que eran impostergables, entre las que quiero mencionar la planta desulfuradora, que era una de ellas. Según el entonces ministro Kreimerman, la estrategia de Ancap consistió en estudiar cada unidad de negocio y acordar, al principio del período, las inversiones que se iban a realizar. El monto total de estas inversiones fue acordado básicamente con los ministerios y, en líneas generales, respondía a la estructura de negocios que se había planteado para este organismo desde un inicio. Dicha estrategia permitió avanzar fluidamente en cadenas industriales y en abastecimiento de combustibles, desde la matriz primaria hacia la política energética diversificada que hoy tenemos.

El exministro fue muy claro al señalar que las inversiones se hacen en función de un objetivo. En el año 2010, el objetivo estratégico podía ser expandir o modernizar la refinería o desarrollar los biocombustibles en el Uruguay, pero la estrategia general de Ancap, lógicamente, no es solo energética. Los negocios energéticos representan la mayor parte de su facturación, pero había temas logísticos de otras plantas y una variedad de aspectos que también fueron expuestos en su momento, y el ingeniero Kreimerman afirmó que se analizaron y se acordó que había que proceder en ese sentido.

Investigar la gestión de Ancap sin asumir un enfoque global de su incidencia como empresa pública en la economía del país, en el medioambiente, en lo social, en lo cultural, en lo productivo y en la instrumentación de la política energética, peca por lo menos de estrechez de miras.

Otro aspecto que debemos considerar es la competencia de las comisiones parlamentarias, sobre lo que mucho se ha debatido. En primer lugar, corresponde dar cuenta

de las intervenciones preventivas en los gastos y pagos a los solos efectos de certificar su legalidad, facultad que la Constitución solo atribuye al Tribunal de Cuentas de la república; se podrá hacer caso o no de las observaciones correspondientes y, en el supuesto de insistencia del ordenador respectivo, el Tribunal de Cuentas podrá mantener sus observaciones dando noticia circunstanciada a la Asamblea General o, en su defecto, a la Comisión Permanente. Esto lo establece el literal B del artículo 211 de la Constitución.

Claramente se infiere del texto constitucional que el órgano competente para la consideración de las observaciones del Tribunal de Cuentas, en la hipótesis del literal B, no es la Cámara de Senadores, sino la Asamblea General o, en su caso, la Comisión Permanente. Como se advierte del texto transcrito, entendiendo la noción de Hacienda Pública en su amplísima acepción –tanto en su significación subjetiva cuanto objetiva, comprensiva de la actividad de obtención, como de administración y empleo de esos recursos–, debe colegirse que ha sido atribuida explícitamente por el constituyente a un órgano por excelencia especializado técnicamente, de rango constitucional, externo a la administración controlada, es decir: al Tribunal de Cuentas de la república.

Como corolario, se desprende que este campo de actuación excede el ámbito de competencia del Senado y, por consecuencia, de la comisión investigadora, salvo en materia de asesoramiento con fines legislativos, que es competencia irrenunciable del Senado. Hay incompetencia para actuar en materia económico-financiera, pero hay competencia para asesorar a la cámara con fines legislativos.

Finalmente, cabe señalar que las empresas de derecho privado están excluidas del control de las comisiones investigadoras.

También conviene tener presente el artículo 228 de la Constitución, que le atribuye amplia y expresa competencia al Tribunal de Cuentas en todo lo relativo a la vigilancia y ejecución de los presupuestos y a toda función de contralor de la gestión relativa a la Hacienda Pública. Es indiscutible que la vigilancia en la ejecución de los presupuestos y la función de contralor de toda gestión relativa a la Hacienda Pública está a cargo del Tribunal de Cuentas.

El artículo 120 de la Constitución dice escuetamente lo siguiente: «Las Cámaras podrán nombrar comisiones parlamentarias de investigación o para suministrar datos con fines legislativos». A su vez, el artículo 66 refiere a las investigaciones parlamentarias, y expresa: «Ninguna investigación parlamentaria o administrativa sobre irregularidades, omisiones o delitos, se considerará concluida mientras el funcionario inculcado no pueda presentar sus descargos y articular su defensa». Como señalaba el señor senador Martínez Huelmo, la Constitución habla con claridad sobre el funcionario inculcado.

Advertimos que estas normas especiales referidas a las comisiones investigadoras vinculan inequívocamente a la investigación parlamentaria con irregularidades, omisiones o delito. En principio, de las normas constitucionales se deduce que su objeto no refiere a aspectos vinculados a la conveniencia o inconveniencia, oportunidad o falta de la misma en relación con los actos del Directorio de Ancap o de su gestión, en suma, a lo que se llama el mérito de su actuación.

También es importante tener en cuenta el marco normativo en el cual se desempeña Ancap, la competencia de su directorio, los cometidos de los servicios que presta en régimen monopólico y en régimen de libre concurrencia con los particulares. Corresponde señalar que la Ley n.º 8764, de 15 de octubre de 1931, crea un «Ente Industrial del Estado que se denominará “Administración Nacional de Combustibles, Alcohol y Pórtland” con el cometido de explotar y administrar el monopolio del alcohol y carburante nacional y de importar, rectificar y vender petróleo y sus derivados y de fabricar pórtland».

La Carta Orgánica de Ancap y todas sus modificativas constituyen leyes especiales del ente que consagran soluciones normativas inspiradas en principios constitucionales comunes a toda la Administración descentralizada.

Como vimos, conforme a la disposición del artículo único de la Carta Orgánica de Ancap, interpretada sistemáticamente a la luz de las sucesivas modificaciones, sustituciones y/o derogaciones parciales, procede concluir que el ámbito monopólico de la empresa se reduce a las actividades de explotación y administración del carburante nacional, importación, refinación y venta de petróleo y sus derivados.

El artículo 2.º de la Ley n.º 18195, de 14 de noviembre de 2007, interpreta que la expresión «carburante nacional» comprende los agrocombustibles líquidos y, en particular, el alcohol carburante y el biodiésel. Asimismo el literal C del artículo 1.º de la Carta Orgánica, que declara de utilidad pública el derecho exclusivo a favor del Estado –monopolio–, nos ilustra en cuanto a que los carburantes pueden ser líquidos, semilíquidos y gaseosos, cualquiera sea su estado y su composición.

La actividad monopólica del Grupo Ancap –medida en términos de facturación anual– alcanza casi el 60 % de la facturación total del grupo, conforme lo expresado por los directores de la institución ante la comisión investigadora. Ello significa aproximadamente USD 2000 millones anuales de facturación del Grupo Ancap en su área monopólica, de un total de USD 3600 millones que factura el grupo.

Como corolario de lo anterior, Ancap es importador, transportista y comercializador de gas natural, suministrando gas y transporte a distribuidoras de gas por cañería y a grandes consumidores. Es importante aclarar que en cuanto a la importación de gas natural existe una limita-

ción al régimen monopólico –o bien puede calificarse de una desmonopolización indirecta– en virtud de la autorización de importar libremente que tienen aquellos consumidores con promedio anual de consumo no menor a 5000 metros cúbicos.

En suma, a la actividad monopólica de Ancap debe adicionarse que el resto de sus cometidos los presta en régimen de libre competencia con los particulares. A saber: la producción de alcohol y bebidas alcohólicas y de pórtland; las actividades vinculadas a la elaboración, fabricación y comercialización de alimentos para animales; los derivados de productos y subproductos de la cadena de producción de biocombustibles; los agrocombustibles líquidos, en particular el alcohol carburante y el biodiésel; y la importación y venta de asfalto y sus derivados, actividades que en definitiva están en competencia.

Voy a referirme a la competencia del Directorio de Ancap y a sus poderes jurídicos. Al respecto, el acápite del artículo 3.º de la Ley Orgánica de Ancap le atribuye al directorio competencia en todas las operaciones industriales y comerciales que exijan las funciones que se le confían y que, por tanto, le correspondan. Ello implica que el directorio está dotado de poderes jurídicos genéricos de administración para cumplir las operaciones industriales y comerciales que exigen sus funciones. El texto enumera a continuación una lista de cometidos o materias específicas que se le confieren.

Un aspecto relevante a señalar es que el Directorio de Ancap tiene una restricción en sus poderes jurídicos que implica que no pueda fijar los precios de los productos monopolizados.

Se ha debatido la competencia de Ancap –en función de su Carta Orgánica– de desplegar el negocio de cal que en estos últimos tiempos ha desarrollado la empresa. La producción de cal, desde nuestro punto de vista –y esta es una interpretación jurídica que también realiza el ente– está dentro de las competencias que le atribuye su Carta Orgánica y, por lo tanto, puede hacerlo a través de una sociedad anónima creada o constituida por Ancap. En efecto, el literal L del artículo 3.º de la Carta Orgánica prevé implícitamente la producción de cal.

El artículo 3.º establece: «Este Ente Industrial del Estado funcionará como Ente Autónomo a cargo de un directorio integrado por siete miembros, nombrados por el Consejo Nacional de Administración, que durarán seis años en sus funciones, renovándose por terceras partes cada dos años, y tendrán como remuneración la que fije el Consejo Nacional de Administración, hasta que el Presupuesto del Ente reciba sanción legislativa. Competen al directorio todas las operaciones industriales y comerciales que exijan las funciones que se le confían y por lo tanto le corresponden». Una de ellas es la siguiente: «(L) Instalar las fábricas de pórtland y productos afines para proveer la realización de obras públicas».

Señora presidenta: a continuación, ingresaré directamente a la denuncia y a los distintos capítulos en que ha sido organizada por el Partido Nacional.

El capítulo I refiere al incumplimiento de los plazos de presentación de los estados contables.

Con relación al incumplimiento sobre la presentación de los balances, el gerente de Servicios Compartidos, economista Hubert Arbildi, señaló lo siguiente: «El balance del 2014 fue aprobado en la sesión del directorio del 18 de junio. El auditor lo firmó el 24 de junio, y lo firmó sin observaciones, lo que los contables llaman “balance limpio”. No hay observaciones en el balance; hay notas explicativas en cada una de las descripciones del mismo. Luego, el balance se envió al Tribunal de Cuentas y desde el lunes 29 de junio está publicado en la página de Ancap. En la página de Ancap están publicados todos los balances desde el 2005 a la fecha».

Sobre este tema, es por demás ilustrativa la información brindada por el presidente de Ancap, José Coya: «[...] la complejidad de Ancap en sí misma, como matriz, además de todo lo que abarca con las empresas vinculadas, hacen que la aprobación de un balance lleve mucho tiempo. Esa complejidad se debe a que para consolidar sus balances Ancap necesita a la vez los de cada una de esas empresas, auditado y aprobado. Esa complejidad no es de ahora, sino de mucho tiempo atrás».

El grupo económico Ancap está integrado por más de veinte compañías que operan no solo en Uruguay, sino también en el extranjero. Por lo tanto, la contabilidad es realmente compleja. En el año 2009, el Tribunal de Cuentas cambió las normas contables y el principal estado de Ancap fue el estado consolidado del grupo y no el individual. Por otra parte, en el año 2013, además de utilizar las normas contables adecuadas de acuerdo con el Tribunal de Cuentas, Ancap comenzó a emitir también los estados consolidados según las normas internacionales de información financiera, y traducidos al inglés. Es de destacar que en las oportunidades en que se solicitó una prórroga al Tribunal de Cuentas para la presentación del balance, esta fue otorgada, según lo expresa la jefa de contabilidad económico-financiera de Ancap, contadora Laura Adaime.

El incumplimiento en los plazos ha atravesado a todas las administraciones desde 1979 a la fecha. Ello no significa una justificación de la demora en la entrega de los estados contables. Sin duda que Ancap deberá realizar un esfuerzo para cumplir con dicha norma. Igualmente, corresponde mencionar la opinión jurídica del encargado del Servicio Jurídico de la institución, doctor Leonardo Bianchi, en cuanto señaló en su comparecencia de fecha 26 de agosto de 2015, que «existen causas que hacen imposible presentarlo en plazo, no necesariamente se cae en una irregularidad».

En este sentido, la obligación de consolidar los estados contables de tantas empresas –algunas de las cuales operan en nuestro país y otras en el extranjero– tal como prevé la reglamentación, conspira contra la presentación en tiempo y forma de dichos estados financieros del grupo. Además, hay muchas razones a ponderar y balancear a la hora de establecer una conclusión o juicio definitivo sobre este punto. Hay que tener en cuenta que la Ordenanza n.º 81 del Tribunal de Cuentas que se invoca en la denuncia, no contiene sanciones por el incumplimiento de los plazos de presentación. Por tanto, puede interpretarse como un acto de directiva para actuar y no como una regla jurídica *stricto sensu*.

Hay que considerar la complejidad del grupo de empresas antes mencionadas y también tenemos que afirmar que las prórrogas que se solicitan al Tribunal de Cuentas para presentar fuera de plazo los balances, siempre son autorizadas.

Con relación al capítulo II, relativo a la situación financiera, podemos decir lo siguiente. En cuanto a la denuncia formulada por el Partido Nacional, de la lectura de este capítulo y de parte del capítulo VIII se desprende que la misma refiere fundamentalmente a hechos económicos de tipo modificativos y mixtos que están vinculados a las pérdidas en el ejercicio analizado y a la disminución correlativa del patrimonio de la empresa. En efecto, en el mencionado capítulo de la denuncia, se ponen en tela de juicio los resultados negativos –las pérdidas– de los ejercicios correspondientes a los años 2012, 2013 y 2014. Se cuestiona el pasivo de la empresa, la relación patrimonio-pasivo, los tipos de endeudamiento, la exposición a distintos tipos de riesgo –tipo de cambio, etcétera– y el perfil de plazos de los pasivos. En síntesis, la denuncia reprocha en forma genérica la información financiera que surge de los estados contables o financieros, con su propia interpretación de la situación económico-financiera de Ancap comprensiva de la evolución negativa del pasivo, el déficit acumulado, el patrimonio debilitado.

Naturalmente que todo ello se hace con una lectura –desde nuestro punto de vista– sesgada de la información financiera que surge de los estados contables o financieros, que pone énfasis en algunas cuentas y omite deliberadamente la consideración de otros datos relevantes para una composición objetiva de lugar, proveniente o bien de los mismos estados contables o de las consecuencias –no registrables porque no son hechos contables– que se pueden extraer con el enfoque global que se propone en el presente informe, que toma en debida consideración los impactos en lo social, en lo económico, en lo productivo y en lo medioambiental respecto al desempeño de Ancap.

Como corolario de lo anterior, al no identificarse las múltiples decisiones concretas de Ancap que determinan su registración contable, el análisis de la situación financiera se traslada necesariamente a la fase de análisis contable. Tenemos que afirmar que los hechos económicos

modificativos y mixtos, contablemente registrados, no pueden ser calificados como irregulares o ilícitos. Los estados contables deben reflejar en forma razonable la información financiera de la empresa, atendiendo a las normas técnicas internacionales de contabilidad que la reglamentación impone. Ese es el principal control de un auditor y es la tarea de auditoría realizada por la consultora KPMG, que presta funciones en Ancap desde el año 2000.

Por lo demás, desde el punto de vista jurídico del principio de la debida defensa o del debido proceso –artículos 66, 72 y 332 de la Constitución–, corresponde indicar que nadie está en condiciones de defenderse con todas las garantías constitucionales y legales que lo amparan, si no se identifican concreta y particularmente los hechos que se le imputan y por cuya responsabilidad se le reclama.

Por lo tanto, el análisis crítico de la situación económico-financiera de Ancap que se denuncia en base a los hechos económicos modificativos y mixtos contablemente registrados en los estados financieros, tal como se señaló en el capítulo C, adolece claramente de falta de precisión. Como también se señaló oportunamente, la vigilancia en la ejecución de los presupuestos y la función de contralor de toda gestión relativa a la Hacienda Pública, será de cargo del Tribunal de Cuentas, como lo establece el artículo 228. Tal como se argumentó en el capítulo citado, resulta inequívoco entender que la noción de Hacienda Pública, en su amplísima acepción, tanto en su significación subjetiva como objetiva, comprensiva de la actividad de obtención como de administración y empleo de esos recursos, ha sido atribuida explícitamente por el constituyente a un órgano por excelencia especializado técnicamente, de rango constitucional, externo a la administración: el Tribunal de Cuentas.

En consecuencia, de lo expuesto se desprende que el campo de actuación en materia de análisis económico-financiero, excede el ámbito de competencia del Senado y, en consecuencia, de la comisión investigadora. Ello sin perjuicio, naturalmente, de la plena competencia de la comisión investigadora para asesorar a la Cámara de Senadores con fines legislativos, orientándose hacia la mejora de los problemas de funcionamiento que determina la aplicación de las soluciones normativas vigentes.

Por otra parte, todo comentario o explicación en esta materia está amparado por la libertad de expresión que cada uno tiene.

Con respecto a la situación financiera de Ancap, en primer lugar queremos reivindicar el papel de las empresas públicas en el proceso de desarrollo económico y social del Uruguay y, en particular, el papel de Ancap en cuanto al suministro en condiciones de seguridad y estabilidad para el sistema productivo, satisfactorio en calidad y precio para el consumidor, todo ello en el marco de una producción ambientalmente sustentable.

Con carácter general puede establecerse que existe considerable consenso a nivel nacional en cuanto a que los equilibrios macroeconómicos son un objetivo permanente, que requiere esfuerzos sistemáticos y continuados porque constituyen una condición imprescindible para la permanencia y resiliencia de procesos de crecimiento, desarrollo y mejora en la distribución del ingreso en el Uruguay.

El control de la inflación fue y es uno de los principales desafíos de la política macroeconómica en el corto plazo. Las empresas públicas contribuyeron con este desafío cuando, entre otras medidas, el Gobierno moderó los ajustes en algunas tarifas y precios administrados con el objetivo de mantener la inflación bajo control.

Durante el período investigado la empresa debió cumplir con tres objetivos, que son los siguientes: 1) Cumplir con el cronograma de inversiones acordadas. Esto implica presión en la liquidez de la empresa, lo que conlleva endeudamiento de corto plazo en un contexto de ingresos estables o decrecientes. 2) Mantener el nivel de producción, que implica presión en los costos dado el contexto de fuerte modificación de las técnicas de producción, consecuencia de las inversiones. 3) Mantener tarifas bajas por su impacto en la inflación. Esto implica limitación de ingresos en un contexto de costos crecientes. Ancap tuvo que conjugar estas tres cosas en el período considerado.

En este sentido, ya que los ingresos crecieron a menor velocidad que los costos –dado por el aumento limitado por tarifas en el primero y el aumento no reconocido de los costos en las tarifas en el segundo– para mantener el cronograma de inversiones en un contexto de disminución de márgenes no existe otra posibilidad que recurrir al endeudamiento.

Los resultados negativos aumentan la presión sobre el endeudamiento, más allá de la inversión que también pasa a requerirse para mantener la producción.

La aplicación de esta política tarifaria, contenedora de la inflación en los precios de los combustibles, llevó a que diferentes costos no se trasladaran al precio final. El diferencial de estos costos no considerados fue un 50 % –unos USD 400 millones– por incremento en los costos de distribución primaria y secundaria, es decir, en el proceso de distribución de la planta de Ancap hasta llegar a la estación de servicio y a los distintos sellos de distribución; un 25 % por costos de Ancap vinculados a la disponibilidad logística por el aumento de la demanda y por las inversiones, y un 12,5 % por pago de intereses de financiamiento por endeudamiento. A su vez, hay un 12,5 % por variación de tipo de cambio, precio del petróleo y biocombustibles mirados en conjunto.

En suma, los resultados de los ejercicios 2011 a 2014 son deficitarios en USD 602 millones, y en el mismo período la empresa podría haber recibido USD 800 millones. Eso muestra la desventaja de mirar los resultados de

la empresa desde un solo punto de vista, segmentando el análisis y no viendo la globalidad de este enfoque.

Con relación a las tarifas, hay un análisis conceptual y jurídico de los costos endógenos. Dada la relevancia que el tema de los costos endógenos –no reconocido por el Poder Ejecutivo al fijar los precios de los productos monopolizados– tuvo en la consideración de la comisión investigadora y también en las declaraciones de las autoridades de Ancap, resulta propicio establecer algunas consideraciones de orden jurídico a los efectos de despejar dudas respecto de hasta qué punto el Directorio de Ancap estaba en condiciones de reconocer o no dichos costos o si, por el contrario, ellos tenían un alcance imperativo para el ente.

Claramente, las consecuencias que pueden derivarse de un eventual desacuerdo entre el Poder Ejecutivo y el Directorio de Ancap con relación a la fijación del precio de los productos monopolizados, no son jurídicas. Por tanto, estamos fuera del campo de la legitimidad y, por ende, fuera del campo de hechos ilícitos o irregulares.

No obstante lo anterior, si conforme al régimen vigente el Poder Ejecutivo no reconoce la estructura de costos endógena propuesta o elevada por Ancap a su consideración, desde el punto de vista jurídico, Ancap queda en una suerte de estado de sujeción o de inercia. Como corolario de lo anterior, debe hacerse cargo de ellos a costa de su propio patrimonio.

Siguiendo con este orden de ideas, cabe dar cuenta de que, por una parte, el Poder Ejecutivo actúa en el marco de sus competencias constitucionales y legales como conductor de las políticas sectoriales, en particular de las políticas macroeconómicas y energéticas.

Además, va de suyo que es, por excelencia, gestor del interés general, cuya persecución debe presidir toda su actuación.

Por otra parte, el Directorio de Ancap actúa como ejecutor de las políticas sectoriales fijadas por el Poder Ejecutivo, atendiendo simultáneamente aquellos intereses institucionales de Ancap compatibles con el interés general, que operen como medios o instrumentos para el cumplimiento de fines y cometidos atribuidos.

Entre sus múltiples intereses legítimos, valores y principios institucionales, su misión, fines, metas y objetivos, Ancap debe preocuparse particularmente porque el precio final de sus productos monopolizados refleje, en la mayor medida posible y razonable, la estructura de costos endógena y exógena, imprescindible para continuar prestando su actividad industrial y su contribución a la economía nacional.

Esto fue debatido en distintas oportunidades a lo largo de estos años y en diversas comparecencias ante el Senado de la república –Comisión de Industria, Energía, Comer-

cio, Turismo y Servicios—, se ha venido discutiendo el impacto que tenía en las finanzas de las empresas públicas, y en particular de Ancap, el no reconocimiento del aumento de algunos costos internos, endógenos.

El propio ministro Lorenzo en el año 2013 establecía que esta medida tiene un costo fiscal que no es de largo plazo, sino que se absorberá gradual y moderadamente a lo largo del tiempo. Por esta razón, se reconoce que los malos o magros resultados del año 2012 de dos de las empresas públicas son consecuencia de acciones que el Poder Ejecutivo respaldó y no de acciones deliberadas de estas empresas.

Asimismo, el propio ministro Kreimerman en distintas comparecencias ante el Senado de la república estableció que existió un subsidio implícito a cargo de Ancap —y también de UTE— por razones inflacionarias o fiscales. Básicamente, dijo que es correcto que algunos costos no se trasladaron a las tarifas. Y agregó que uno de los motivos fundamentales estuvo dado por el control de la inflación y en algunos momentos del período ese fue uno de los elementos principales.

Otro de los motivos tiene que ver con el pedido de que, más allá de que algún costo creciera, Ancap tenía que tratar de absorberlo, siempre observando las variables de competitividad e inflación.

En el año 2004, el entonces ministro Kreimerman planteó: «Hubo subvención, pues bien, en verdad, lo que se buscó fue implementar una política sensata de parte de los ministerios involucrados con la macroeconomía, la competitividad y la generación de energía, a efectos de lograr balancear las variables mencionadas y que ninguna se disparara demasiado. Entonces, en cuanto a si a mi juicio en 2011 hubo subvención, puedo decir que, si hubo, no fue el único tema de negociación —por lo que acabo de explicar recién—, pero evidentemente estuvo sobre el tapete en algún momento».

De lo que viene de expresarse es claro que hubo costos que no fueron reflejados en la tarifa de Ancap y que eso tuvo consecuencias económicas para la empresa. También es cierto que legítimamente el Poder Ejecutivo tomó medidas de política económica que tuvieron como principal intención controlar la inflación durante estos últimos años.

Con respecto a los costos endógenos —tema sobre el que también se ha debatido mucho— y su impacto en los números de Ancap, debemos decir que un componente importante de los costos de distribución tiene que ver con el aumento de los montos nominales de los salarios de las personas que trabajan en las estaciones de servicio. Esto se acordó en el ámbito de los Consejos de Salarios, concretamente en el grupo 19, subgrupo n.º 10, Estaciones de servicio, gomerías y estacionamientos, entre delegados del Poder Ejecutivo, el delegado empresarial y los representantes de las estaciones de servicio y, en ese momento,

del sindicato del Untmra. Conviene señalar que el Poder Ejecutivo es parte del acuerdo tripartito, tal como surge del acta de ajuste correspondiente a estaciones de servicio, disponible en la página web del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, conforme a lo dispuesto en el artículo 4.º del Convenio Colectivo celebrado entre las mismas partes, el 20 de abril de 2011. De acuerdo con el ajuste acordado, los salarios mínimos no podían ser inferiores a \$ 10.000. Todo ello se acordó en sintonía con los lineamientos o pautas generales impartidas por el Poder Ejecutivo. Importa en esto poner de relieve la obligación jurídica de respetar los laudos salariales establecidos por los Consejos de Salarios. Es un imperativo legal no disponible para las partes: Administración central, Poder Legislativo, organismos comprendidos en los artículos 220 y 221 de la Constitución, entre los que se encuentra Ancap. Ha quedado de manifiesto que existen razones relevantes que motivaron al Directorio de Ancap al reconocimiento de los estacioneros, de las bonificaciones o utilidades de su actividad, inspiradas en la política trazada por el Gobierno en materia de avances en el reconocimiento y efectividad de derechos y garantías laborales.

Con relación al aumento de los costos internos de Ancap, hay que tener en cuenta el artículo 7.º de la Ley n.º 17930, de 19 de diciembre de 2005, que establecía y permitía celebrar contratos de función pública. Dicha norma consagra a favor de los organismos del artículo 221 de la Constitución —entes autónomos de dominio industrial y comercial del Estado, entre los que está Ancap—, una autorización para celebrar contratos de función pública, naturalmente dentro de los límites presupuestales, con personas que desempeñaban tareas propias de un funcionario con carácter permanente y con antigüedad a partir del 1.º de enero de 2001. Esta norma jurídica viene a dar solución a una situación de indudable injusticia que experimentaban muchos trabajadores del Estado con anterioridad al año 2005.

En resumen y a juicio de quien informa, la decisión del Poder Ejecutivo de no integrar al precio final de los productos monopolizados los costos endógenos de Ancap, es plenamente conforme al orden jurídico vigente. Sus razones han sido explicadas y compartidas por todos los actores que han concurrido a la comisión investigadora. También es posible concluir que la iniciativa de Ancap para incorporar los costos endógenos al precio final de los productos monopolizados, está suficientemente amparada por el orden jurídico y se justifica externamente en el cumplimiento de su programa de acción.

En enero de 2015 esta situación empieza a revertirse cuando el precio del crudo cae un 40 % hacia finales del año 2014. Eso podría haber impactado en el sistema anterior de precios en una disminución del 14 %; sin embargo, se resolvió bajar solamente un 4 % ya que en la oportunidad se reconocieron todos estos costos, que durante el período 2011-2014 no se habían reconocido. La nueva política tarifaria no contempla la reducción de los déficits

acumulados en el pasado, sino que solo atiende la presente situación. Es claro que en 2015 el Gobierno nacional definió incorporar al precio de los combustibles esos aumentos de los costos internos que reclamaba Ancap.

SEÑOR AGAZZI.- Formulo moción para que se prorrogue el tiempo de que dispone el orador.

SEÑORA PRESIDENTA.- Se va a votar la moción formulada.

(Se vota).

–24 en 25. **Afirmativa.**

Puede continuar el señor senador Otheguy.

SEÑOR OTHEGUY.- Muchas gracias, señora presidenta.

Sobre este punto también conviene tener en cuenta cómo se relaciona el Poder Ejecutivo con la empresa Ancap. Este relacionamiento tiene tres partes o componentes: en la primera, el Gobierno participa en la aprobación de los presupuestos del ente; en la segunda, lo hace también en el programa financiero y, finalmente, en la autorización para contraer endeudamiento. Esto se ha debatido mucho en el seno de la comisión investigadora y conviene precisar algunos aspectos.

Es claro que Ancap tiene un permanente relacionamiento con el Gobierno nacional a través de diversos ministerios –fundamentalmente, del Ministerio de Industria, Energía y Minería– pero en el caso de la aprobación de los presupuestos de las empresas públicas, que son de carácter anual, participa tanto la Oficina de Planeamiento y Presupuesto como el Ministerio de Economía y Finanzas. Por lo tanto hay que afirmar que ningún ente se encuentra fuera de control del Estado; por el contrario, tiene una articulación en su diseño presupuestal tanto con el Ministerio de Industria, Energía y Minería, que lo rige, como con la Oficina de Planeamiento y Presupuesto y el Ministerio de Economía y Finanzas.

Con respecto al programa financiero, debo decir que en este tema no solo están incluidas las empresas públicas, sino la totalidad de la Administración. A juicio de los ministros que han concurrido, resulta muy claro que la gestión efectiva de los desembolsos y los ingresos que realizan los distintos componentes del sector público, requiere de una herramienta adicional a los presupuestos. Eso es así porque en muchos casos se planifican inversiones o procesos de reestructura de las empresas para múltiples años y, si bien se aprueban presupuestalmente, la ejecución no puede quedar libre porque la política fiscal estaría fuera de control. Por esta razón, la herramienta que se ha instrumentado desde el punto de vista de la gestión para la relación entre las empresas y el Poder Ejecutivo es el denominado Programa Financiero de Gobierno. Este programa

es importante porque es un acuerdo informal y se destaca que no es obligatorio porque no existe ninguna norma que imponga a las empresas públicas ajustarse estrictamente a él. Se trata de una herramienta a través de la cual el Poder Ejecutivo hace un seguimiento, además de que le permite convertir las autorizaciones presupuestales en ejecuciones corrientes, compatibles con lo que el país está en condiciones de hacer desde el punto de vista fiscal.

El Programa Financiero de Gobierno no es un acto jurídico, una ley, un reglamento y tampoco es un acto administrativo aplicativo de regla general. Siguiendo al profesor Cajarville podemos concluir que este programa reúne las características de un acto de directiva política, que puede manifestarse informalmente por consensos o instrucciones, rígidos o elásticos, públicos o reservados. Por lo tanto, reitero, el Programa Financiero de Gobierno es un acto de directiva política.

También destacamos que hay un relacionamiento permanente entre los entes –en este caso Ancap– y el Estado en lo que son las autorizaciones para el endeudamiento. La autorización del Poder Ejecutivo para endeudarse –incluido el financiamiento de proveedores–, está previsto en el artículo 337 de la Ley n.º 18996, de 7 de noviembre de 2012. Allí se establece con claridad que las operaciones financieras de los entes autónomos y servicios descentralizados de dominio industrial o comercial del Estado, excluido el financiamiento de proveedores, que impliquen un endeudamiento superior al equivalente en moneda nacional a 85 millones de unidades indexadas deberán ser autorizadas por el Poder Ejecutivo e informadas a la Asamblea General. Como surge de la versión taquigráfica de la comisión investigadora parlamentaria, Ancap y todas sus empresas subsidiarias han cumplido estrictamente con este punto.

Con respecto a las inversiones del período 2005-2015 podemos decir que Ancap, así como las restantes empresas públicas, requería una importante inversión para cumplir con los objetivos asignados por el Gobierno nacional. El financiamiento de este ambicioso plan de inversiones aprobado por el Consejo de Ministros –incluidas las inversiones de Ancap–, prácticamente se llevó adelante con el crédito de un proveedor de materia prima: PDVSA. Este crédito fue ventajoso en cuanto al vencimiento del plazo, al plazo de gracia y a la tasa de interés, pero contaba con el inconveniente insuperable de estar nominado en dólares americanos. Lamentablemente, no es posible adquirir crudo de petróleo en otras nominaciones.

Por otro lado, el margen de utilidades reconocido para Ancap tiene un tope anual de USD 30 millones. En consecuencia, para poder invertir, necesariamente tiene que endeudarse. Concretar este plan de inversiones implicó, inevitablemente, contraer endeudamiento.

El Plan Estratégico de Ancap, al igual que el de otras empresas públicas, debía estar alineado con la estrategia

energética nacional y, de acuerdo con lo expresado por el exministro de Industria, Energía y Minería, fue revisado, comentado y discutido con el ministerio. Importa aclarar que todo estuvo planificado y presupuestado en el Plan Estratégico del año 2007.

Las inversiones que desplegó Ancap en el período 2005-2014 fueron de USD 1282 millones. Téngase en cuenta que solamente en la planta desulfurizadora se invirtieron más de USD 420 millones. Como se ha señalado, todas estas inversiones eran impostergables y había que realizarlas en estos diez años. Sin duda –como lo señala la contadora Adaime de Ancap– si se analiza el período 2005-2014 se puede observar que se produce un incremento de las inversiones y del endeudamiento por un monto similar.

Con relación al costo de estas inversiones, ya se ha señalado que fueron tres o cuatro veces mayores a las previstas. Solo para indicar una referencia, ya en el año 2008 el gerente Pastorino señalaba, respecto a la planta desulfurizadora, que la cifra de USD 80 millones que se manejaba provenía del año 2000. En 2008, Ancap era consciente de que la inversión iba a ser de USD 370 millones. En definitiva, se construyó una planta con especificaciones técnicas superiores a las originales.

También se construyó una planta de enfriamiento, de circuito cerrado, que costó USD 30 millones, además de todo el comando nuevo de la refinería de La Teja.

Hacemos estas señalizaciones para subrayar que no son ciertas las afirmaciones en el sentido de que las inversiones se dispararon tres o cuatro veces, como en reiteradas oportunidades se expresó públicamente.

Pasando al tercer capítulo, relacionado con la planta de cal en el departamento de Treinta y Tres –que forma parte de otra de las denuncias presentadas–, debemos manifestar que el Plan Estratégico de Ancap para el año 2007 incluía, dentro de sus lineamientos, la reconversión industrial y comercial del negocio de cemento y la identificación de oportunidades de nuevos negocios. En este caso, se trataba de utilizar las reservas de piedra caliza del departamento de Treinta y Tres. Así surge el Proyecto Cal en el año 2009. La Gerencia de Negocios Diversificados y la Gerencia de Pórtland mantuvieron contactos con representantes de Electrobrás en Brasil, que estaba desarrollando una ampliación de la planta de Candiota, pues nuevas normas medioambientales brasileñas exigían que resolvieran el tema de la lluvia ácida, que no solo afectaba a Brasil, sino también a parte del territorio nacional.

Esta oportunidad de negocio, compatible con las potestades que tiene Ancap para desarrollar este tipo de acciones con las empresas subsidiarias, llevó a desplegar la propuesta de instalar una planta de cal en el departamento de Treinta y Tres. El proyecto tuvo tres etapas: la primera consistía en proveerse de cal a través de proveedores na-

cionales; en la segunda, una pequeña planta comenzaría a producir cal para exportar a Brasil, y en la tercera, se pretendía construir una planta de cal de gran porte, lo que permitiría cumplir con los niveles de calidad y volumen exigidos en el acuerdo con CGTEE. Luego de firmado el contrato se inició la explotación de cal sin poder cumplir con los niveles de exigencia en materia de calidad que tanto Brasil como el contrato exigían y, en definitiva, ello ha llevado a que durante el período considerado se hayan pagado USD 7 millones de multa por incumplimiento. Esto quedará resuelto rápidamente cuando la planta de cal esté operativa –lo que Ancap prevé en el corto plazo–, en que se podrá cumplir con los requerimientos de calidad y volumen que exige el contrato. Incluso, la propia Ancap plantea que este es un negocio que en diez años permitirá recuperar rápidamente la inversión y las pérdidas que transitoriamente ha ocasionado.

Sobre este punto también se ha discutido que Cementos del Plata asignara a una empresa transportista el traslado de la cal a Brasil. Con respecto a esto son claros dos argumentos centrales que ha sostenido Ancap. El primero de ellos es que Cementos del Plata no necesita desplegar un procedimiento competitivo para contratar a una empresa de transporte –más que una empresa de transporte es una empresa de logística–, ya que funciona en la órbita del derecho privado. El segundo argumento se desprende de la comparecencia de distintos actores y de las propias autoridades de Ancap, quienes han afirmado que no existía en el medio una empresa con las características y con la cantidad de camiones suficiente como para cumplir con el transporte de cal a Brasil en el volumen necesario. En definitiva, se sostuvo que no había en el medio una empresa que tuviera la cantidad de camiones suficientes para cumplir esta tarea. Por otra parte, como decíamos, esto está sujeto a derecho, ya que Cementos del Plata, funcionando en la órbita privada, no tiene por qué desplegar un mecanismo competitivo para seleccionar una empresa.

El capítulo 4 refiere a gastos de publicidad, donaciones y contratación de la agencia de publicidad. Esto también se discutió en el seno de la comisión investigadora y públicamente. Aquí hay que establecer que existió un mecanismo competitivo, que es parte de un voluminoso expediente presentado por Ancap. Al llamado se presentaron diez empresas de publicidad y, a través de un mecanismo de selección transparente, con un veedor de la Asociación Uruguaya de Agencias de Publicidad, Ancap resolvió la contratación de una de dichas empresas. Es cierto que el Tribunal de Cuentas observó el gasto, pero también lo es que Ancap tiene la potestad de levantar dichas observaciones y reiterarlo. A su vez, el Tribunal de Cuentas, en el caso de insistir en la ilegalidad, necesariamente debe comunicarlo a la Asamblea General o a la Comisión Permanente, cosa que no sucedió. El informe jurídico de Ancap establece con mucha precisión que los argumentos esgrimidos por el Tribunal de Cuentas no eran de recibo y que el proceso licitatorio realizado había dado todas las garantías necesarias para realizar dicha selección. Por lo tanto,

con base en el informe de la División Jurídica de Ancap, se recomendó al directorio reiterar el gasto y, en definitiva, contratar a la empresa, tal como efectivamente se hizo. Claramente, de lo actuado y de la normativa vigente en el país, no se observan hechos irregulares en ese proceso.

También se ha discutido mucho con respecto a la inauguración de la planta desulfurizadora. Sobre este punto hay que señalar que se contó con toda la documentación solicitada a Ancap con respecto a los precios y a los distintos aspectos que llevaron a la realización del evento, la que está en poder de la comisión investigadora. Todo el proceso de contrataciones responde a procedimientos claros establecidos por Ancap y al contrato firmado con la agencia de publicidad, que tenía potestad para desplegar este tipo de acciones. Desde nuestro punto de vista, tampoco en este caso se fundamenta la existencia de hechos irregulares, independientemente de lo voluminoso, del costo total o de la opinión que se tenga sobre esta inauguración.

En este punto también se incorpora la contratación de una radio comunitaria en Paysandú. Al respecto, la documentación aportada por Ancap demuestra con claridad el proceso de decisión sobre este punto. Hay un expediente y un informe de la gerencia correspondiente que recomienda a Ancap aprobar dicha pauta; asimismo, hay una resolución unánime del Directorio de Ancap a fin de contratar esa radio. A su vez, las investigaciones administrativas que ha desarrollado Ancap a través de la denuncia pública que se ha hecho sobre este tema dan cuenta de que en el período en que contrató dicha publicidad la radio estaba operativa y se cuenta con la documentación en la comisión investigadora.

Con respecto al capítulo 5, que hace referencia a la deuda impaga de Pluna, en este punto también sostenemos –tal como lo hicimos anteriormente– que Ancap ha actuado ajustado a derecho. Detectada la irregularidad de haber recibido en su momento cheques a un plazo mayor –180 días– al autorizado por el contrato entre Ancap y Pluna –30 días–, Ancap instruyó una investigación administrativa, de la que surgen con claridad las responsabilidades y los funcionarios involucrados. Ante esto, el Directorio de Ancap aplicó las sanciones correspondientes a cada uno de ellos. Por lo tanto, creemos que también en este punto Ancap ha actuado ajustado a derecho.

El capítulo 6 hace referencia a gastos e ingresos de personal, lo que fue explicado anteriormente. En buena medida, el aumento de 770 funcionarios en Ancap responde a los casi 250 funcionarios que por la ley de Presupuesto de 2007 tuvieron que ser regularizados por contratos de función pública, y el resto a la ampliación y el crecimiento de Ancap y su grupo a lo largo de estos años. En efecto, no se puede afirmar que hayan existido irregularidades o ilícitos en este aspecto.

Con respecto al capítulo 7, vinculado al remolcador *Ky Chororo*, podemos decir que Ancap tenía una limitante,

pues el *Ancap IX* no podía seguir cumpliendo la función que llevaba a cabo en cuanto a trasladar combustibles a Paysandú y a Juan Lacaze. Una alternativa era comprar un barco nuevo, lo que implicaba una inversión de más de USD 37 millones. Entonces, Ancap optó por la estrategia de hacer un contrato con la Armada a fin de fabricar un remolcador y dos barcasas para trasladar combustibles a esa zona del país, por un monto que rondaba los USD 12:500.000.

Si bien se establecían ciertos plazos de entrega, que no fueron cumplidos estrictamente, las dos barcasas fueron entregadas oportunamente a Ancap, siendo el remolcador *Ky Chororo* el punto de controversia con la Armada. Del análisis de la documentación presentada surge que hasta 2014 Ancap había sostenido, en distintas discusiones con la Armada nacional, que el *Ky Chororo* no cumplía con lo establecido en el contrato firmado en materia de insonorización. Revisado el contrato, se observa que allí se establece una norma que claramente es más exigente que la normativa nacional, en la cual se basaba la Armada para afirmar que el *Ky Chororo* estaba en condiciones de navegar.

En definitiva, por contrato –ambas partes dan cuenta del mismo– se establecía cierta norma que era la que Ancap exigía para reconocer que el *Ky Chororo* estaba pronto y que, por lo tanto, lo podía recibir. Las mediciones que la empresa RN Consultores realiza en octubre de 2014, en todos los ámbitos, dan cuenta de que el *Ky Chororo* no cumple con la norma acordada entre la Armada y Ancap; por lo tanto, Ancap exige a la Armada que realice las modificaciones correspondientes. La Armada dice que ya no está en condiciones de hacer dichas modificaciones y Ancap, sobre fines de 2014, recibe la embarcación y define realizarlas por cuenta propia. Hay que establecer que no es lo mismo resolver problemas de ingeniería mientras el barco se está construyendo, que una vez que está culminado. Esto ha llevado a que durante el año 2015 se le tuviera que realizar un conjunto de reformas al *Ky Chororo* para cumplir con los niveles de insonorización acordados. Hoy el *Ky Chororo* está pronto y desde enero está cumpliendo sus funciones.

Desde nuestro punto de vista, no hay responsabilidad de parte de Ancap en el acuerdo celebrado con la Armada. Lo mismo se ha señalado con respecto a la empresa RN Consultores, que figura en el acuerdo entre Ancap y la Armada. Según las declaraciones de Ancap, sus gerentes y sus directores, es muy claro que la empresa NR Consultores es colocada en el contrato por la Armada y que Ancap no tuvo ninguna intervención en este aspecto; por lo tanto, tampoco en esto hay elementos irregulares.

El capítulo 8 refiere a gastos de contrataciones y honorarios. Esto ha sido justificado ampliamente en las comparencias del Directorio de Ancap en la comisión investigadora. Claramente, la mayoría de estos aumentos tiene que ver con retribuciones personales, amortizaciones, gas-

tos directos de ventas e impuestos, que están debidamente registrados en distintas actas y en documentos aportados por Ancap. Por lo tanto, en este punto tampoco se puede sostener que haya elementos irregulares.

El capítulo 9 habla del convenio entre Ancap y Petroecuador, y la triangulación con Trafigura. Es claro que entre las competencias de Ancap está la de realizar este tipo de acuerdo para hacer lo que se denomina *trading*. Los contratos analizados por la comisión investigadora son muy claros. No solo está dentro de la finalidad de Ancap el poder realizar este tipo de actividad, sino que históricamente ya lo había hecho. Desde los años 2000 y 2001 había desplegado este tipo de acuerdos, específicamente con Petroecuador. El contrato era transparente tanto para Petroecuador como para Ancap y se definía que no iba a ser Ancap el que refinara el petróleo que Petroecuador brindara, sino que iba a ser una empresa especializada en este tipo de intermediación. Los contratos denuncian esto con claridad; son explícitos. A nadie puede sorprender que esta era la finalidad del acuerdo. Como corolario, el acuerdo le generó a Ancap una ganancia del entorno de los USD 6 millones.

El capítulo 10 refiere a la operación de cancelación con PDVSA. A nivel de la comisión investigadora también se ha discutido la intermediación de una firma denominada Exor. De la documentación que la comisión recibió resulta claro que esta empresa fue convocada en el contrato y aceptada por la firma PDVSA y no por Ancap. Hay cartas que se adjuntan al expediente que confirman que es PDVSA quien coloca a la firma Exor como intermediario. Después, la propia PDVSA resuelve retirar a la firma Exor que, en definitiva, decidió hacer un juicio contra Ancap y que al día de la fecha ha culminado con un acuerdo extrajudicial.

Los capítulos 11 y 12 tienen que ver, fundamentalmente, con la relación entre Ancap y ALUR, pero vamos a dejar que el señor senador De León profundice en ellos.

En definitiva, señora presidenta, para culminar quiero decir que hemos intentado abarcar los distintos temas que estuvieron involucrados en el debate con relación a Ancap. Estamos convencidos de que las empresas públicas cumplen un rol fundamental en el proceso de desarrollo nacional. En estos diez años todas las empresas públicas han desplegado un conjunto de cambios que son relevantes para la vida de todos los uruguayos. Es fundamental dar cuenta de ellos. El crecimiento que ha tenido el Uruguay no se explica sin tener en cuenta el rol que han tenido las empresas públicas en estos últimos años.

Afirmamos que luego del análisis de toda la documentación no hemos podido encontrar fundamentos sólidos, contundentes, para establecer que hubo ilícitos en el funcionamiento de Ancap durante estos diez años. Por lo tanto, descartamos con firmeza la existencia de ilícitos en el funcionamiento de Ancap.

Creemos que es imprescindible que se instale un relato más integrador sobre lo que ha aportado Ancap a la sociedad uruguaya en estos últimos diez años. En los últimos treinta años anteriores solo se habían invertido USD 125 millones. En estos diez años se han invertido casi USD 1300 millones. Se desplegó un conjunto de inversiones que tuvieron un impacto en el futuro de la empresa, pero también en el del país todo. Ancap, junto con el resto de las empresas públicas, ha permitido generar una serie de transformaciones que son relevantes para la vida de todos los uruguayos. Creemos que es imprescindible que eso se tome en cuenta cuando se realice una síntesis sobre la historia reciente de Ancap.

Gracias, señora presidenta.

SEÑOR SARA VIA.- Pido la palabra.

SEÑORA PRESIDENTA.- Tiene la palabra el señor senador Saravia.

SEÑOR SARA VIA.- En primer lugar es justo reconocer la labor que han realizado el conjunto de los funcionarios, los taquígrafos y los secretarios de la comisión, que permanentemente respaldaron nuestro trabajo. También es bueno reconocer el clima de respeto que primó en la comisión, aunque no es para felicitarnos porque ese es nuestro deber cuando representamos a los ciudadanos; los primeros que tenemos que dar el ejemplo de altura y de respeto somos los legisladores.

Por otro lado, quiero agradecer al Partido Nacional por el respaldo que dio a los legisladores que trabajamos en este tema como un equipo mancomunado; al señor senador Cardoso, que hoy no está en esta sala, pero a quien tenemos presente en el Senado en pensamiento y en espíritu –ayer estuvimos con él y sabemos que se está recuperando–; al señor senador Delgado y a todo el equipo que nos acompañó y que estuvo detrás de este trabajo, que hicimos seriamente, tratando de llevar adelante nuestra obligación y labor como legisladores. Trabajamos con seriedad en una comisión investigadora que el Partido Nacional pidió y que el Parlamento votó, después de que el partido de gobierno se negara durante mucho tiempo a votar comisiones de este tipo. Por lo tanto, agradezco a todos los que forman parte de ese equipo que muchas veces están por detrás de los legisladores porque, en definitiva, sin ellos nosotros prácticamente no podríamos cumplir con nuestra labor.

A modo de introducción, queremos hacer algunas referencias y puntualizaciones porque es bueno refrescar cómo se dio este tema. También queremos dejar en claro cosas que se han dicho –y, a su vez, manifestado en el informe presentado por el miembro informante del partido de gobierno– y que es bueno que se reafirmen en esta introducción, para luego pasar a lo que va a ser el desarrollo –lógicamente resumido– de un enorme informe que ha llevado meses de trabajo y de mucho hurgar en la información para constatar si algo de esa información es real, lo

que supuso trabajar concienzudamente para incorporarla a los documentos que constan en el informe del Partido Nacional.

El presente informe se basa en dos pilares fundamentales que tienen los legisladores, sobre todo, en materia de investigación: los pesos y los contrapesos que tienen que ver con el Parlamento y las autoridades que están al frente del Poder Ejecutivo y de las empresas públicas, amparadas por el artículo 120 de la Constitución y por la Ley n.º 16698 «Comisiones Parlamentarias». Ambos instrumentos fueron creados para dar garantías a los ciudadanos sobre la tarea que estos delegan en sus gobernantes, que son susceptibles a ser controlados. Esos son los pilares de este voluminoso informe que el Partido Nacional ha presentado al Senado de la república y a todo el pueblo uruguayo porque, en definitiva, las empresas y los dineros públicos son de todos los ciudadanos.

Respecto a la palabra investigación, debemos recordar al doctor Washington Beltrán que en la Constituyente de 1917 expresaba que la incorporación del entonces artículo 51 permite al Parlamento «saber lo que ocurre en la Administración del país». En opinión de Justino Jiménez de Aréchaga, la finalidad de la comisión investigadora es que las cámaras «puedan realizar eficazmente sus funciones de contralor administrativo y político, sin perjuicio de sus funciones legislativas». El doctor José Korzeniak —ex-compañero de este Parlamento, constitucionalista y abogado—, en su libro *Las comisiones investigadoras* claramente expresaba que «tienen como motivo la presunción de la existencia de irregularidades de cierta gravedad». El pedido del Partido Nacional obedece a la presunción de irregularidades de determinada gravedad, por eso fue que pedimos la comisión investigadora. En esa línea pedimos la comisión investigadora: por presunción. Lógicamente, en primera instancia es una presunción —tal como decía el doctor Korzeniak— y luego, en el transcurso de la investigación surgen los elementos para decir que sí hay irregularidades, ilicitudes y hechos de corrupción. Eso lo decimos claramente y lo vamos a expresar en el informe.

Queremos recordar el significado de la palabra «irregularidad» porque de repente a alguno se le pasa, es obvio que alude a lo que está fuera de la regla, es contrario a ella. Y en la investigación hemos encontrado muchos elementos fuera de la regla. Por eso, Korzeniak enseña que «no se designa una comisión parlamentaria de investigación cuando se trata de situaciones que se sospechan lícitas y regulares, sino, precisamente, cuando se presume la existencia de maniobras, ocultamientos o, en general, de ilicitudes más menos espectaculares». Esto lo decía el doctor José Korzeniak. Augusto Durán Martínez ha dicho que «la Administración no puede ser sino buena; si no lo es, resulta ilegítima. Esa ilegitimidad radica en no hacer bien las cosas, es decir, en un actuar ineficaz».

En síntesis, el concepto de irregularidad es sumamente abarcativo, comprendiendo al menos los siguientes senti-

dos —es bueno recordarlo porque veo que en el informe presentado por el partido de gobierno no se reconoce realmente lo que ha pasado en la principal empresa del país—: a) ilegitimidad por contrariedad a un principio general o a una regla de derecho, cualquiera sea su rango —a diferencia de la ilicitud que, como se verá, es tan solo el apartamiento de la ley—; b) mala administración —por supuesto que la hubo, los números lo demuestran—, es decir, apartamiento del proceder eficiente o acorde al principio de buena administración recogido por nuestra Constitución, el cual es también un deber de la Administración y un derecho de los ciudadanos, y c) arbitrariedad, o sea, actuar con capricho, ser irrazonable o injusto en el manejo de la cosa pública. Se actuó con capricho, ¡por favor! Después veremos que en determinadas decisiones que se tomaron se hizo uso y abuso de lo que establece la Ley Orgánica interna por parte de los presidentes del ente.

La noción de ilicitud es, claramente, más restrictiva que la de irregularidad ya que connota tan sólo la contrariedad a la ley. Recordemos que quienes gobiernan los Poderes del Estado lo hacen en su condición de autoridad. La Real Academia Española define la palabra «autoridad» como: «prestigio y crédito que se reconoce a una persona o institución por su legitimidad o por su calidad y competencia en alguna materia». Esto es extraído de la Real Academia Española, no lo inventé yo. Por tanto, es principio básico del sistema público de gobierno la responsabilidad política de quienes asumen funciones de gobierno, condición que obliga a la rendición pública de cuentas y a la transparencia en la gestión y conducción de los asuntos públicos.

Los Parlamentos también son corresponsables de la decisión sobre políticas públicas, habida cuenta de que su control constituye, sin ninguna duda, una de las funciones que incide en el ejercicio del poder de un Estado democrático. Abro paréntesis para referirme a Ramírez León en su libro *Control parlamentario y el rediseño de las políticas públicas*: «El control parlamentario, que, al combinarse con la pluralidad política representada en las asambleas, le otorga al Poder Legislativo la posibilidad de cogobernar al país». Lógicamente, siendo oposición, somos cogobernantes junto con los que están en el Gobierno. Efectivamente, es en el Parlamento —refiriéndome al mismo autor— donde está expresada cabalmente la representación política de la sociedad, que lo convierte en una institución de carácter colectivo deliberativo con legitimidad y capacidad de legislación y de control del Ejecutivo.

En ejercicio de esa responsabilidad, el Partido Nacional, a través del señor senador Delgado, solicitó formalmente la conformación de una comisión investigadora para analizar la situación de Ancap y de todas sus empresas —o, mejor dicho, del grupo económico Ancap porque veo que se le llama «grupo económico», al viejo estilo del neoliberalismo de la década de los noventa—, basándose en un extenso documento que consta de doce capítulos debidamente fundamentados. En eso hace pie la denuncia del

Partido Nacional, que se presentó a través del miembro denunciante, el señor senador Delgado, en cuyo curso ratificó los términos de su moción relacionados con los distintos temas. Seguidamente, voy a mencionar los capítulos para recordar a los señores senadores, aunque ya tengan el informe arriba de la mesa, porque es importante que conste en la versión taquigráfica.

El capítulo 1 refiere al incumplimiento en los plazos de presentación de los estados contables. El miembro informante del Gobierno reconoció que no era regular. Hay que recordar que entre 1979 y 2002 no había una norma que obligara a presentar los estados contables, es decir que estamos hablando del año 2002 en adelante. Es bueno recordarlo porque el propio directorio aceptó esa irregularidad y manifestó su intención de corregirla. El capítulo 2 habla de la situación económico-financiera: evolución negativa de los pasivos, déficit acumulado y patrimonio debilitado. Esto lo vamos a desarrollar más adelante y creo que es bueno aclararlo porque en el informe presentado por el partido de gobierno se han dicho muchas cosas que no son ciertas. El capítulo 3 refiere a la planta de cal en el departamento de Treinta y Tres y pago de multas por incumplimiento. El capítulo 4 menciona los gastos en publicidad, donaciones y contratación de la agencia de publicidad. El capítulo 5 es el de deuda impaga por Pluna. El capítulo 6 menciona los gastos por concepto de ingreso de personal al ente. El capítulo 7 es el del remolcador *Ky Chororo*. El capítulo 8 refiere a gastos de honorarios y contrataciones. El capítulo 9 es el del convenio entre Ancap, Petroecuador y la triangulación con Trafigura. El capítulo 10 es el de la operación de cancelación de deuda con PDVSA. El capítulo 11 refiere a la planta de bioetanol en Paysandú y el 12 habla de las relaciones entre Ancap y ALUR como subsidiaria.

Desde ya expresamos que en el presente informe abordaremos nuevos capítulos –13, 14 y 15– que surgieron de la investigación, que refieren a la planta desulfurizadora, a las importaciones o la regularización de importaciones fuera de tiempo, en forma irregular, y a las plantas de cemento pórtland. Repito: son los capítulos 13, 14 y 15.

Durante el ejercicio 2014, Ancap y las empresas subsidiarias tuvieron ingresos brutos por USD 3762 millones y sin embargo se registró un impresionante déficit acumulado que alertó y condujo a la necesidad de conocer más a fondo la realidad de esta empresa. El resultado acumulado negativo de los últimos cuatro años fue de más de USD 600 millones. En el 2014, se perdieron USD 323 millones, que representaban el 75 % del patrimonio; en 2013, USD 169 millones –esto lo mencionamos en una interpección que hicimos con el diputado Abdala, en la Comisión Permanente, al ministro de Industria de la época–; en 2012, USD 15 millones; y en 2011, USD 95 millones.

El apartado b) refiere al patrimonio, que pasó de USD 460 millones a inicios de 2005 a USD 1019 millones a fines de 2009, o sea que había crecido y a fines de 2014

comenzó a deteriorarse pues –como ya lo mencionamos– era de USD 432 millones. Hoy, al cierre del ejercicio se encuentra por debajo de los USD 200 millones. Creo que lo que reconoce el directorio son USD 180 millones. Además, el endeudamiento se multiplicó seis veces y media entre 2005 y 2014. Al inicio de 2005 era de USD 339 millones, al cierre de 2009 USD 1086 millones y al cierre de 2014 USD 2173 millones. Son los campeones de endeudar cosas, porque el país tiene USD 40.000 millones de deuda externa, al estilo viejo del neoliberalismo, y nadie se hace cargo.

Cabe preguntarse: ¿cómo explicar esta situación, cuando estamos hablando de la empresa con mayores ingresos en el país y teniendo en cuenta, además, que tiene como producto principal la venta de combustible, cuyo precio es fijado administrativamente? Algunos lo saben, pero para doña María y don José aclaro que de los cuarenta y pico de mangos que cuesta el combustible, 16 pesos se los lleva la empresa. Así que podrían bajar alguna cosita, ¿no? Y achicar el pánico de tirar la plata.

Es importante recordar que el Partido Nacional había planteado, en la línea que marca el doctor José Korzeniak –y lo vuelvo a recordar porque lo dije al principio–, una comisión investigadora por presunción de irregularidades e ilicitudes, que es lo que corresponde y lo que marca la ley. Eso lo dice claramente José Korzeniak, pero el Frente Amplio, en su oportunidad, votó otro tipo de comisión investigadora. Por eso en aquel momento no acompañamos con nuestro voto. Esto es bueno aclararlo, porque se votó otro tipo de comisión, que no corresponde a lo que establece la ley que habla claramente de presunción de irregularidades. Después se demostrará si las hay; nosotros lo hemos demostrado y lo habrán visto en el informe, si es que lo han leído.

Analizada la denuncia formulada y de acuerdo con la documentación aportada, el señor senador Cardoso –primero, integrante de la comisión preinvestigadora y luego, de la comisión investigadora en representación del Partido Nacional– el día que se votó la comisión investigadora fundamentó el informe y dijo que la entidad de la denuncia estaba dada principalmente por una compleja situación económica y financiera del ente, que se entiende que es consecuencia, en muy buena medida, de situaciones irregulares que se han observado en la gestión y que se han expuesto ante la comisión, como por ejemplo, la presentación tardía de los estados contables, etcétera. La seriedad de la denuncia se confirma con los documentos presentados sobre cada uno de los aspectos que dieron mérito a esa comisión y, además, fue acompañada por una serie de anexos que confirmaban todo lo que se estaba diciendo. Quiere decir que esa denuncia no se hizo *in voce*, sino que estaba realmente documentada. Lo digo, para desvirtuar algunas cosas que se han dicho también en ese informe y quisiera hacer algunas puntualizaciones ya que se ha hablado mucho sobre el motivo de esta comisión investigadora. Y aunque los fundamentos rompan los ojos, lo va-

mos a aclarar porque es bueno para algunos que sea medio lento en entender.

Se ha dicho que el motivo que se persigue es desprestigiar a algunas personalidades políticas, generar un hecho político, etcétera. Todos los aquí presentes hemos escuchado esto en la prensa y en el Senado de la república. Nos acusan de actuar para la prensa y creo que, en realidad, le están haciendo daño al Parlamento de la república, quitándole la importancia que tiene el valor del contralor que ejerce la oposición y también quienes son gobierno y deben actuar en consecuencia.

No aceptamos, de ninguna manera, lo que se ha dicho en el sentido de que esto se hace para destruir figuras políticas. De ninguna manera, ese no fue el sentido. Creo que lo demostramos en la comisión y no creo que ninguno de los colegas que trabajaron en ella pueda decir que tanto los señores senadores Cardoso, Delgado y quien habla no actuamos con seriedad y que la documentación que presentamos y la investigación no la hicimos en forma respetuosa, sin atacar ni agraviar a ninguna persona y sin tratar de denigrar públicamente a nadie. Sí consideramos pertinente que quien cometió errores, horrores o delitos debe asumir su responsabilidad y que quienes tienen responsabilidad política por acceder a determinados niveles de gobierno y de gestión, también tienen que asumirla. Las comisiones investigadoras son uno de los instrumentos que tiene el parlamento para ejercer su función de contralor. Con ese tipo de declaraciones lo que hacemos es minimizar al Parlamento. Tanto las comisiones investigadoras como los llamados a sala, las interpelaciones o los pedidos de informes son instrumentos con los que cuenta el legislativo para controlar.

Lamento que el senador Mujica, expresidente de la república, no esté en sala porque en la última sesión donde votamos la licencia del vicepresidente de la república —el gran ausente hoy en sala, y sería importante que estuviera para que otros no tengan que contestar por él; hace cuatro años que ando en la vuelta investigando estos temas y nunca me contestó algunas cosas— señaló que las comisiones investigadoras eran para hacer circo y buscar ganancia política. Bueno: si se ha hecho circo y se ha obtenido ganancia política en estos días no hemos sido nosotros —el Partido Nacional—; hemos hecho declaraciones en línea y respecto a lo que pensamos de la comisión investigadora. Creo que el circo lo ha hecho el partido de gobierno, por ejemplo, con las cartas del señor senador Mujica y del ministro de Economía y Finanzas. Pusieron la carpa, el circo y los magos también. Además, están los cruzamientos que hubo en estos días entre el senador Mujica y el señor asesor del Frente Líber Seregni, el señor Valenti, el de los mil perdones.

Por lo tanto, reitero, simplemente hacemos uso de un instrumento que tenemos, como legisladores —y es nuestro deber hacerlo—, para controlar la gestión de las empresas públicas. Y a juzgar por los últimos hechos, no nos

equivocamos ni perdimos el tiempo; estuvimos realmente acertados en pedir la comisión investigadora. El propio Gobierno ha tomado medidas: una capitalización de USD 622 millones. ¿¡Capitalización!?! Es perdonar la deuda de la plata que le pagaron a PDVSA. En realidad no es una capitalización. Es perdonarle la deuda de lo que Rentas Generales sacó para pagar. Ahora, sería bueno preguntar qué hicieron con la plata, con los \$ 16 de diferencia que ha tenido el costo del combustible en estos años y con los beneficios que generó el crédito de PDVSA, como también sería bueno saber adónde fue a parar esa guita, porque no aparece claro en el tema de las inversiones. El propio ministro Astori dice que no se recapitalizó a Ancap, como se hizo con otras empresas.

El propio Gobierno tomó medidas al recapitalizar e intentar remover algunos jercas, pero me parece que al presidente le está faltando un poco de autoridad para remover en serio. Accionó; entonces, pienso que tan equivocados no estábamos. Ahora, les adelanto —por cómo va la succión que hace el etanol, el biodiésel y el pórtland, que representan unos doscientos palitos por año— que los resultados de los USD 600 millones más los USD 250 millones de crédito, marchan en tres años.

¡Por favor, señor Mujica: se produce circo mediático cuando los objetivos son menores! Nosotros no perseguimos objetivos menores ni atacamos a ninguna persona pública. ¡Lo aludo, sí! ¡Lo estoy aludiendo claramente! Que no me haga señas la señora presidenta para que no lo aluda; después, si quiere contestarme que lo haga.

Además, quisiera recordar palabras del señor senador Heber. Nosotros pedimos comisiones investigadoras de Pluna, pero el Frente Amplio se negó a votarlas. Dijo que no había delitos, pero hubo gente que terminó en la cana.

Se pidió comisión investigadora por la Administración de los Servicios de Salud del Estado —ASSE— y se negó a votarla. Fuimos a la Justicia y bueno: algunos terminaron presos.

El partido de gobierno no puede, de ninguna manera, seguir diciendo que no hubo irregularidades. No puede mentir así a la gente, descaradamente. ¡Hay que reconocer, hay que hacer autocrítica! Si se quiere, hay que preguntarse por qué, en definitiva, estas irregularidades no se reconocen, más allá de que las ilicitudes las demostrará la Justicia. ¿¡Tenemos que perder tantos millones de dólares en estos brutales desatinos en el manejo de las empresas públicas?! ¿Para qué tanta negación? ¿Por qué no puede admitirse nada? ¿Se entiende, más allá de la fuerza política, que es más importante la fuerza política que el país y la gente, como para no reconocer errores y hacer una autocrítica?

Tampoco hubiera estado mal que nuestro colega, el señor vicepresidente de la república, en vez de estar leyendo libros allá por Cuba, estuviera presente en este debate. Me

gustaría que hubiera bajado a la banca a discutir algunos temas sobre los que le pregunté mucho tiempo atrás en una comisión de industria y no me supo contestar, especialmente relacionados con los negocios de ALUR. Tal vez algún señor senador dice algo sobre el tema. Hay declaraciones en la propia investigadora, tema que tampoco me quedó claro, pues tiene contradicciones con algunos de los jerarcas que se presentaron en la comisión.

Creo que es una figura trascendente: vicepresidente de la república, muchas veces presidente de la república en ejercicio; fue presidente de Ancap cuando Daniel Martínez pasó a desempeñarse como ministro de Industria, Energía y Minería. Sería bueno que hubiera estado acá porque nos habría sacado de dudas y, además, supongo que él hubiera querido aclarar algunos temas. ¡Es lo que me parece a mí! Por supuesto, cuando alguien asume una responsabilidad como autoridad, es responsable de sus hechos.

También me gustaría hacer mención a los funcionarios que no concurrieron a la comisión. Como habrán visto, al principio no agradecí al Directorio de Ancap por haber concurrido varios días. Quizás debería haberlo hecho, pero no lo hago porque no cumplió con la Ley Orgánica de Ancap en obligar a los funcionarios que no quisieron asistir a la comisión –gerentes importantes–, lo que nos hubiera facilitado el trabajo. Entonces, a uno le queda la sensación de que esa gente no vino porque tenía algo que ocultar. ¿Qué le pasó? Porque en definitiva tienen obligación como funcionarios. En cambio, en el caso de los particulares es claro que no es así.

Creemos que clasificar lo actuado y precisar cuanto antes los resultados obtenidos, es una deuda de transparencia con la sociedad en su conjunto (*propietaria final del dinero en juego*), y esto está entre paréntesis porque es una afirmación que corresponde al entonces senador Enrique Rubio al finalizar la moción de creación de una comisión investigadora sobre Ancap –figura en el repartido 435, por si alguien quiere leerlo, de abril de 2002–, que hacemos nuestra por lo sorprendente de la vigencia que tiene en el caso, cuando fundamentamos la necesidad de la comisión.

Repito: creemos que clasificar cuanto antes lo actuado y precisar los resultados obtenidos es una deuda de transparencia para con la sociedad en su conjunto, propietaria final del dinero en juego. Hago más las palabras del excolega, excompañero del Senado, Enrique Rubio, que también concurrió a la comisión.

Y si en momentos en que el Frente Amplio promovió la creación de una comisión investigadora, el señor Rubio sostuvo: «El panorama es bastante opaco y alguien debe hacerse responsable. Por eso queremos darle estado parlamentario en el Senado para sacar algunas conclusiones políticas», sorprende que hoy no se reconozca, ante una situación notoriamente opaca, y encima se quiera diluir lo que son reales situaciones que surgieron de la investigación de la comisión. Al menos, reclamamos coherencia

por lo que se dijo en el pasado –lo que dijo el entonces senador Rubio– y lo que se dice hoy.

En su momento, el señor senador Delgado en su calidad de denunciante afirmó que, acorde a la documentación presentada, la situación financiera del ente requiere la adopción de medidas urgentes que permitan corregir el rumbo.

A juzgar por las últimas medidas –lo mencioné hace un momento–, por lo menos se contribuyó a dar el alerta y a que el Gobierno tomara algunas medidas para tratar de corregir ese rumbo. Las denuncias y las evidencias surgidas de la investigación revelan que se estaba ante una situación que exige responsabilidad política.

Volviendo a citar a Rubio, en aquella oportunidad dijo: «El balance del negocio ha sido muy malo y alguien es el responsable por ineptitud, omisión o delito». Afirmamos que estas expresiones son válidas para la situación actual, por lo que es razonable esperar del propio partido de gobierno la misma convicción y firmeza con que se hizo el planteo en aquel momento. De lo contrario, nos permitimos formular la misma interrogante que se hacía Geminello Preterossi: ¿vive el Estado democrático de presupuestos que ya no es capaz de garantizar? Esa pregunta queda ahí, pendiente.

En ese sentido, acá hay una responsabilidad política del conjunto del Frente Amplio, no solo de los administradores del ente público y de sus subsidiarias en estos años, sino del propio partido político sobre el control, sobre todo del propio Poder Ejecutivo que no consideró inconveniente o ilegal la gestión del ente por intereses político-electorales. Yo me pregunto: ¿cómo se explican las advertencias del exministro de Economía y Finanzas y del actual titular de esa cartera? O sea, conforme a lo que dispone el artículo 197 de la Constitución de la república, el Poder Ejecutivo estuvo omiso en su momento.

Como bien expresa el doctor Cassinelli Muñoz –ya que se mencionó– referido al control del Poder Ejecutivo a los entes, no es un control de legitimidad solamente, sino que también incluye el mérito, esto es, la conveniencia, la oportunidad, la política seguida por el ente autónomo.

Esto es un tema de Estado, creo yo. La empresa pública está fundida –realmente está fundida; por algo la capitalizaron y pidieron un crédito para seguir adelante–; la fundió el partido de gobierno, no solo Sendic, Astori o Mujica y sus cartas cruzadas. Acá hay responsabilidad política del partido de gobierno, que no tuvo la capacidad de controlar y frenar a tiempo la ineptitud, la incapacidad, la desidia, el delirio faraónico de las inversiones del ente, que ni siquiera fueron observadas ni revisadas por los responsables políticos del Poder Ejecutivo para corregir los rumbos. Ahora en los informes se nos habla de diez o veinte años. ¡En diez años nos van a abrir un buco que lo tendrá que pagar toda la sociedad!

Esto sucede en un escenario económico particular, en una década de crecimiento extraordinario. Desde la década de los veinte no se conocía –¡por favor muchachos, hay que hacer autocrítica!– una explosión económica de un crecimiento tal, como el que tuvo el Uruguay en estos últimos diez años. ¡Y la principal empresa pública, que fija el precio de los combustibles y gana casi el cincuenta por ciento, está quebrada porque tiene un capital que no alcanza a USD 200 millones y debe más de USD 2000 millones! ¡Por favor, cualquier empresa en el mundo se desploma si no fuera porque le pusieron un soporte en la espalda!

¡Hubo una explosión extraordinaria de venta de vehículos en estos años! Recién este año, en que se empezó a enlentecer la economía y cambió el viento –se terminó el viento de cola–, comenzó a bajar la venta de vehículos. Pero, reitero, hubo una explosión de venta de vehículos, de maquinaria agrícola, de camiones. ¡Pasamos de 400.000 hectáreas sembradas a 2 millones de hectáreas sembradas al año! La forestación tuvo su punto culminante en lo que fue el crecimiento de su desarrollo. Vale recordar que Ancap –y lo vuelvo a decir– es un monopolio. Estamos hablando de la principal empresa y de que desde hace muchísimas décadas no se conoce un fenómeno de esta naturaleza.

En esta investigación aparece de todo, pero se desprende claramente que esto es irregular. Más allá de lo que sea delito o no, es irregular lo que pasó. No se puede decir que no hubo irregularidades. Los delitos los determinará la Justicia después, así como también los hechos de corrupción.

Para fundamentar la desidia, la incapacidad, el delirio faraónico de llevar adelante proyectos de inversión en el plan estratégico, que costaron cuatro veces más –¡cuatro veces más y no es cierto que no costaron cuatro veces más porque todo esto está fundamentado!–, abrieron un buco de USD 800 millones o USD 900 millones. ¡No es moco de pavo ochocientos o novecientos palos verdes para el Uruguay! Como decía el Negro Olmedo: «Esta cifra no existe». Esto es así.

En esto de los USD 800 millones o USD 900 millones creo que o hay incapacidad o hay inmoralidad de quienes gestionaron Ancap. Si se trata de incapacidad, en su vida no deberían gestionar nada más, ni un kiosco, como dice el señor Esteban Valenti en el pedido de perdón que hizo en su columna porque, claramente, son incapaces. Si vieron la situación e hicieron la vista gorda, eso es de tal inmoralidad, que marca claramente un acto de corrupción administrativa y se debe pagar por ello. Eso es falta a la ética y a la responsabilidad política y administrativa, claramente. Corrupción no es solo «meter la mano en la lata» como dice el presidente, doctor Tabaré Vázquez, sino evadir los controles correspondientes, como sucedió en Ancap en este tiempo, con todos los negocios que fueron derivados a sus colaterales. Claros ejemplos de esto son los negocios

de ALUR, los de Cementos del Plata, el negocio de la cal, la planta de etanol y todas esas inversiones que fueron derivadas por sus empresas colaterales y por algunas «netas» de las «hijas», que ni siquiera fueron registradas.

Al sustraerse todos esos negocios de la actuación de control del Tribunal de Cuentas, violando el artículo 211 y siguientes y el 228 de la Constitución, se está ante un claro vaciamiento a favor de una sociedad anónima y ante fugas regulatorias y organizativas. El vaciamiento de competencias como forma de evadir el control traduce corrupción; no solo se trata de «meter la mano en la lata». Con eso se viola la ley anticorrupción, la n.º 17060, de 23 de diciembre de 1998, en cuanto impone una obra ajustada a prioridad para quien maneja los dineros públicos.

Este es el fundamento claro y contundente que hemos presentado desde el Partido Nacional y no veo que se rebata porque figura en el informe que nos trae el señor miembro informante del Gobierno.

Vamos ahora al capítulo sobre la situación económica y financiera del ente, que también ha desarrollado el señor miembro informante. Este es un capítulo importante, más allá de todos los otros porque es político y es el que genera las contradicciones en la fuerza política de gobierno. Quienes se rasgaban las vestiduras y se erigieron en paladines y defensores de las empresas públicas utilizaron las colaterales para privatizar todo y terminar beneficiando a grandes corporaciones transnacionales que acabaron ganando el doble en sus inversiones, como sucedió en la planta de etanol. La más grande de las empresas públicas monopólicas del país fue condenada a muerte y eso no lo hizo la oposición, sino el partido de gobierno con esta gestión que ha llevado adelante a través del manejo de la situación financiera. ¡Y sigue en manos de los mismos! Tal vez el presidente de la república pegue un guadañazo y acomode la marcha del carro; ahí le podremos dar una mano. Eso si él quiere, porque últimamente está un poco soberbio y no acepta muchas críticas.

Ahora el Gobierno sale al rescate. ¿Cómo lo hace? Capitalizando Ancap. ¿Cómo se capitaliza? Esa es la pregunta. Se capitaliza con dinero y, cuando se hace esto, es a través de impuestos. Y aquí abro paréntesis. Toda vez que hay una capitalización en la administración, se hace con recursos de los ciudadanos, cierro paréntesis. Creo que quienes leyeron las versiones taquigráficas saben a quién corresponde esa expresión: es del exministro de Economía y Finanzas, Fernando Lorenzo, en oportunidad de su comparecencia a la comisión investigadora, el 21 de octubre del 2015. Se capitaliza con impuestos y por eso fue el tarifazo, es decir, para poder bancar el choclo porque, de lo contrario, las promesas electorales que se incluyeron en el presupuesto tendrían que ser rebajadas en la rendición de cuentas. Precisamente, caben dos opciones en la rendición de cuentas: meter otro ajuste fiscal para bancar lo que dijeron en la campaña electoral o sacar las promesas de campaña porque este buco de USD 900 millones hay

que bancarlo y eso se hace con impuestos, como dice el economista Lorenzo, que es muy sólido en sus conceptos. Hay que reconocerle que haya venido a la comisión y también su honestidad intelectual para decir las cosas como se deben decir. Hay que reconocer eso y dejar constancia en la versión taquigráfica.

La situación de Ancap es sumamente complicada, es la peor que se haya visto en ninguna empresa en el Uruguay, pública o privada. Basta con señalar que hace tres años tenía un patrimonio de algo más de USD 1100 millones –como mencionamos– y cerramos el 2015 con menos de 200 palos verdes. Salvo alguna objeción muy breve –y en esto discrepo con los informes que se han hecho–, todas las comparecencias del directorio a la comisión investigadora confirmaron el desastroso estado de la situación. No pudieron levantar el finado, que estaba hediendo. Nadie defendió la estrategia de endeudamiento. Es más; todo fue confirmado. Cada uno de los testigos privilegiados que concurrieron a la comisión o bien defendieron parte de su actuación o le asignaron la culpa en el control de las empresas a algún otro o a algún hecho fortuito.

A los hechos me remito: según declaraciones del ministro de la época, el economista Lorenzo, Ancap tenía una política de gastos que trascendía la posibilidad de la empresa y además se había perdido, por parte del Poder Ejecutivo, capacidad para observar el gasto en los entes. ¡Se había perdido esa capacidad! Quiere decir que el Poder Ejecutivo no estaba cumpliendo con la Constitución en cuanto a controlar como corresponde a sus empresas públicas. Eso lo dijo Lorenzo, no yo.

Entonces, las contradicciones y el circo no pertenecen a la oposición. Aquí, el circo, las contradicciones o las discusiones en esta materia están dentro del propio partido de gobierno, que no ha laudado el tema, y tampoco está laudado en el informe. Sin embargo, en las declaraciones del exministro Kreimerman vamos a ver las contradicciones que surgieron en la comisión investigadora con los temas de este capítulo que, en lo personal, considero que es un apartado político muy importante porque se habló de ideología y la verdad es que, al viejo estilo del neoliberalismo, Ancap «marchó».

El exministro Kreimerman afirmó ante la comisión investigadora que claramente hubo un acuerdo acerca del plan estratégico a seguir, a partir del cual las inversiones se realizaron en ese sentido. Eso dice el exministro Kreimerman, discrepancia difícil de entender porque se supone que ambos ministros compartían semanalmente en aquel momento las reuniones del Consejo de Ministros con el presidente de la república, José Mujica.

Respecto de la pregunta de si el Gobierno había perdido capacidad de control, el exministro Kreimerman sostuvo textualmente: «La respuesta que doy a esta pregunta es que no –¿cómo? ¿Lorenzo decía que sí y el exministro Kreimerman decía que no?–, que a mi juicio es muy claro

que la empresa siguió una estrategia que, con discusiones como siempre hay, en líneas generales respondía a la de negocios que se había planteado para ella desde el principio». Otro de los aspectos centrales de esta situación es el nivel de endeudamiento. Dijo Astori en la comisión: «En materia de planificación de inversiones no hubo diferencias, estuvimos de acuerdo», afirmación que coincide con el exministro de Industria, Energía y Minería, señor ingeniero Kreimerman, quien afirmó: «En el caso de la estrategia de Ancap, en general, el MIEM siempre estuvo informado» y aclaró que se refería a la estrategia y no «al día a día operativo, pues eso es algo que las empresas van resolviendo, excepto que surjan problemas mayores, como operativos, paros, etcétera, y el ministerio debe intervenir si hay algún problema de desabastecimiento».

Sin embargo, Astori agregó: «Sí tuvimos diferencias en la aplicación del programa financiero y eso fue planteado críticamente en el Consejo de Ministros». Aquí se advierten notoriamente las contradicciones. Aunque el ministro de Industria, Energía y Minería estuviera enterado de la gestión diaria de Ancap, si tuvo elementos para intervenir –a partir de lo que ventilaba el Consejo de Ministros, por lo menos de parte del señor ministro de Economía y Finanzas, que venía diciendo estas cosas– y redimensionar el tema de las inversiones, los costos y los gastos operativos que tenía la empresa y no lo hizo, esto de por sí configura una grave impericia en la administración de los bienes del Estado. Y a esta impericia se refirió Enrique Rubio en el 2002 cuando se planteaba el tema de la comisión investigadora. En ella participó no solamente el Directorio de Ancap, sino también el Ministerio de Economía y Finanzas, el de Industria, Energía y Minería y el propio presidente de la república por omisión, porque es claro que estaba al tanto de esta situación. Esto es lógico, ya que se discutía en el Consejo de Ministros. O sea que eludir responsabilidades en este caso es como querer tapar el sol con la mano. No hay que olvidar que los señores Martínez y Sendic fueron directores de Ancap, pero también ministros de Industria, Energía y Minería. Por lo tanto, debían conocer la situación –Lorenzo y el actual ministro de Economía y Finanzas, en aquel momento vicepresidente de la república, realizaron advertencias– respecto del manejo del endeudamiento, de las finanzas y del Plan de Inversiones.

Con relación a los desacoples y la ejecución, Astori afirmó en el Consejo de Ministros que no tuvieron éxito. O sea que el vicepresidente de la república y el ministro de Economía y Finanzas no tuvieron éxito. Parece que los desacoples estaban bien. Se miró para otro lado, se hizo la vista gorda. Es claro, como afirmó Astori, que hubo empresas muy importantes que no se endeudaron como Ancap, sino que con su caja financiaron el programa de inversiones. Eso lo dijo Astori. En cambio, con relación a Ancap, contrariamente a la línea marcada por el Ministerio de Economía y Finanzas para el endeudamiento en dólares, Astori expuso en la comisión –y abro comillas porque es de meridiana claridad lo que él dice–: «[...] el

80 % está nominado en dólares y el 20 % en unidades indexadas a devolver en pesos. Me gustaría agregar que del total del endeudamiento –esto es importante–, USD 757 millones –del total de USD 1497 millones– constituyen una deuda financiera que está totalmente dolarizada y tiene un problema: está contraída a tasa variable de interés y no a tasa fija. Los vencimientos del total de este endeudamiento se producen antes de los próximos doce meses». El actual ministro de Economía y Finanzas, Danilo Astori, afirmó claramente: «La verdad es que se tomaron algunas decisiones que no comparto [...]».

Por su parte, resulta sorprendente la liviandad con que se expresó Sendic –que hoy no está, es el gran ausente– cuando compareció en la comisión investigadora: «Pensamos que hubo dificultades, errores o se tomaron decisiones equivocadas en determinado momento. No tengo problema en que podamos abordarlo con esa flexibilidad porque no creo que ninguno de nosotros sea perfecto; además, pienso que cuando cada uno está al frente de una empresa hace una gran cantidad de cosas y todos los días toma decisiones enormes –se ve que nunca pagó una quincena de su bolsillo–; hay un porcentaje alto de esas decisiones que pueden ser acertadas y otras no».

Sinceramente, estas aclaraciones me parecen inaceptables, inadmisibles. Hubiera estado bueno que el gran ausente discutiera estas cosas. En estas declaraciones muestra...

Y ahora me voy a referir al hombre de los mil perdones. El señor Esteban Valenti, dijo: «Perdón por desconocer la mejor tradición frenteamplista y poner al frente de las empresas públicas gente sin ninguna credencial o experiencia en administrar un kiosco simplemente porque son nuestros. Si no remediamos eso en forma urgente a nivel de directores y de gerentes con alta especialización, volveremos a tropezar con la misma idéntica piedra». Y también dijo el señor de los perdones: «Perdón porque los cambios en los sillones del poder a los diversos niveles del Estado sean tan traumáticos a pesar de que proclamamos humildad, república y el sentido popular y la igualdad de oportunidades. Los uruguayos comunes, los que afrontan la vida con su trabajo y su esfuerzo no reciben el mismo tratamiento, si se equivocan deben afrontar sus responsabilidades. También por esa enojosa diferencia, perdón». Esto lo decía Valenti. Está claro. Entonces, me parece que las discusiones, el circo, no son para este lado; miren para otro lado.

Por otra parte, es significativo que desde el año 2003 no haya aporte de Ancap a Rentas Generales, tal como lo afirmó Astori; estamos hablando de hace más de doce años. Y dijo Astori en la comisión investigadora: «Respecto al Imesi y al fideicomiso al boleto, Ancap actúa como agente de retención. Por lo tanto, no constituyen una contribución de la empresa a Rentas Generales. Jamás se puede decir, ni siquiera en términos metafóricos, que el dinero de las pérdidas de Ancap está en el Ministerio de

Economía y Finanzas». Reitero que estas son palabras del señor ministro de Economía y Finanzas, Danilo Astori, en la comisión investigadora; no lo estoy diciendo yo, no lo estoy inventando. Esto va en contradicción con lo que acaba de mencionar en alguna parte de su informe el miembro informante que me precedió en el uso de la palabra, respondiendo así el ministro de Economía y Finanzas a las manifestaciones públicas del vicepresidente actual del Gobierno del doctor Tabaré Vázquez.

Según surge de los testimonios recogidos en la comisión, entre el 2005 y el 2008, siendo ministro de Economía y Finanzas Danilo Astori, entre él, Lorenzo y Bergara hubo un acuerdo en la presentación del Plan de Inversiones. Los problemas empiezan cuando se hace el cronograma financiero, que es un programa hecho con criterio de caja. Astori concluye: «Entonces, lo que quiero decir es que, a pesar de haber acuerdo sobre la presentación del plan, en muchos casos no se cumplieron los criterios incluidos en el plan y reflejados en el programa financiero. Es ahí que hay que aplicar mi afirmación de que no hubo coordinación de las inversiones, lo cual tuvo un efecto fiscal negativo para el país –reitero: efecto fiscal negativo para el país–. Tanto el ministro Fernando Lorenzo como quien habla, siendo vicepresidente de la república, planteamos este tema en el Consejo de Ministros». Y nosotros concluimos: a confesión de parte, no tengo más nada que decir.

El Partido Nacional entiende que la situación económica y financiera de Ancap es fruto de decisiones y errores en la gestión financiera, así como en varias de las empresas subsidiarias, que llevó a cabo el ente autónomo. Pero eso también es consecuencia directa de muy malas decisiones sobre negocios que no siempre pueden llamarse de inversión porque no agregan valor a la empresa y que, además, en muchos casos –esto estará explicitado en los demás capítulos de los informes– responden a varias y graves irregularidades cometidas en los últimos años.

En resumidas cuentas, con relación al capítulo situación económica y financiera de Ancap, luego de la comparecencia de autoridades y del análisis de los documentos se puede concluir que hubo irregularidades constatadas, pérdidas millonarias, falta de prudencia y transparencia, y que esas irregularidades contribuyeron claramente a la situación actual de la empresa.

También se quiere dejar constancia de que la no concurrencia de varios gerentes de Ancap –es algo que he mencionado– que podían haber aportado información y testimonios, conspiró negativamente contra el proceso de investigación en este particular capítulo. Me refiero a la situación económica y financiera de Ancap. Algunos gerentes con cargos muy relevantes hubieran sido muy útiles para conocer el proceso de toma de decisiones o la perspectiva de algunos negocios que, en la conformación disponible, no parecen tener viabilidad. Cuando el Directorio de Ancap se hizo presente en la comisión, en la misma línea manifestada luego por Sendic, justificó que parte del

déficit acumulado de las empresas se debe al no reconocimiento y a determinados costos. Aquí se mencionó; es una visión totalmente discordante con lo expresado por el actual ministro de Economía y Finanzas. En su comparecencia, Astori dijo que existen dos categorías de costos: los exógenos, es decir, los que no dependen de Ancap y los endógenos, aquellos que surgen como consecuencia de las decisiones tomadas por la empresa. Luego expresó: «Los costos exógenos son dos: costo del barril y tipo de cambio. Prácticamente en su totalidad esos costos fueron reconocidos. Si tenemos en cuenta, en términos monetarios, el crédito fiscal que recibió Ancap como consecuencia del pago del IVA de la construcción de la planta desulfuradora, que fueron USD 63 millones, el reconocimiento de los costos exógenos es tal que la distancia queda reducida a 1% de todas las distancias mencionadas en la pregunta». Más adelante dijo: «Como recién señalaba, las diferencias comienzan cuando consideramos los costos endógenos y, particularmente, se refieren a dos categorías: a los costos de distribución y al llamado “costo Ancap”, que cubre varias cosas, según veremos enseguida». Reitero que estamos haciendo referencia a las expresiones del señor Astori, que son de meridiana claridad.

El señor ministro Astori dijo: «Sin embargo, quiero señalar una cifra que debo corregir porque en mis declaraciones públicas dije que los costos de distribución habían aumentado un 45 % entre 2008 y 2014, pero aumentaron un 51 % entre 2009 y 2014. Corrijo esta cifra dada públicamente a partir de los estados contables de Ancap. Nuestra fuente para todas estas cifras son los estados contables de Ancap. De todas maneras, conviene concentrarse en 2009-2014 y en este incremento real del 32 % de los costos, mientras que los volúmenes vendidos aumentaron en metros cúbicos un 20 %. De los costos de distribución –y voy a la pregunta formulada por el señor senador Bordaberry– los más relevantes –como ya dije– están asociados a las bonificaciones a las estaciones de servicio, 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, etcétera. Desde el Ministerio de Economía y Finanzas reiteradamente se solicitó el acceso a esta paramétrica y solo se pudo obtener la correspondiente al año 2011». Por lo tanto, se pretendía que los costos de distribución de los estacioneros fueran absorbidos en las tarifas que pagamos todos los uruguayos. En realidad, el Ministerio de Economía y Finanzas solo recibió el informe del 2011, porque sobre el resto parece que el directorio del ente no informó.

Continuamos con la exposición del señor Astori y cuando hace referencia al «costo Ancap», dice: «¿Qué incluye el costo Ancap? Incluye mano de obra, mantenimiento, impuestos, IVA no deducible y tasa de la unidad reguladora, y otros gastos. Obviamente, lo fundamental es la mano de obra, que tiene un peso enorme en esta es-

tructura. La ponderación de la mano de obra es de aproximadamente la mitad del costo Ancap. Solo la mano de obra representa la mitad del costo Ancap. Este elemento experimentó un incremento real, sí, real –lo reitero–, es decir, eliminando el efecto inflacionario del 50 % entre 2008 y 2014.

En el año 2009, la empresa implementó una reestructura del personal que suponía un incremento de 7 % real en la masa salarial. Entendemos por masa salarial –disculpen que lo aclare, pero es para ponernos de acuerdo al respecto– no solo a los salarios, sino a estos más la fuente de trabajo, es decir, el volumen total de retribuciones al personal. En definitiva, 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 –aclaro que en el capítulo de las horas extras se pasaron de récord– y un descenso en la partida por productividad. Así se financiaría este 7 % real de aumento en la masa salarial. Ninguna de las dos cosas se verificó en la práctica. Además, 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 %. Eso llevó a que el Ministerio de Economía y Finanzas entendiera que no era posible convalidar esto y trasladárselo a la población en su conjunto. En el período 2004-2014, de acuerdo con el Instituto Nacional de Estadística –es un dato de contexto para que nos ubiquemos y podamos analizar el tema con la debida rigurosidad–, el salario real de los trabajadores de Ancap creció 56 % en términos reales. Reitero que en esos diez años creció 56 % en términos reales. El conjunto del sector público creció 47 % y el conjunto de las empresas públicas creció 35 %. Repito las cifras: 56, 47 y 35. Por otro lado, de acuerdo con datos suministrados por la Oficina Nacional del Servicio Civil, la cantidad de funcionarios creció en ese mismo período 33 %, lo que equivale a la incorporación de 696 nuevos trabajadores». Aclaro que estamos hablando solo de los funcionarios del ente, sin considerar los que ingresaron a las empresas subsidiarias como, por ejemplo, a ALUR, la «niña bonita», que de una decena de funcionarios pasó a tener hoy 837. Por lo tanto, solo en Ancap ente autónomo, sin considerar las colaterales, el costo del personal pasó de USD 43 millones en 2005 a USD 183 millones en 2014. Continúa diciendo el señor Astori: «El criterio de ajuste que propuso y practicó el Ministerio de Economía y Finanzas fue el de congelar la estructura previa a la reestructura de 2009, es decir la de 2008 –porque esto es producto de una reestructura–, y actualizar cada componente por su respectivo índice de precios. Eso fue lo que hizo Economía y lo que reconoció Economía como parte de la tarifa. Esto es: se incrementó la masa salarial por la pauta general de ajuste fijada para las empresas públicas por el Poder Ejecutivo y los bienes y servicios por índice de precios al consumo. Eso fue lo que convalidó el Ministerio de Economía y Finanzas, pero no convalidó la reestructura de 2009». Esto generó un *gap* total de USD 266 millones. Como puede advertirse, los costos endógenos crecieron como consecuencia de la empresa, tal y como lo reconoció

el señor ministro de Economía y Finanzas, quien afirmó que no es posible convalidar cualquier aumento de costo. Me pregunto: ¿esto qué significa? ¿Clientelismo? ¿Manejo de la empresa pública –como se criticaba en el pasado a los partidos tradicionales– usándola como herramienta política y para clientelismo político y no en función del servicio de la sociedad? Esto fue algo que la izquierda reclamó mucho a las empresas públicas.

SEÑORA PRESIDENTA.- Ha llegado a la Mesa una solicitud para que se prorrogue el término de que dispone el orador.

Se va a votar.

(Se vota).

–26 en 27. **Afirmativa.**

Puede continuar el señor senador Saravia.

SEÑOR SARAVIA.- Muchas gracias.

Señora presidenta: voy a intentar acotar un poco mi exposición porque tengo mucho material en mi poder y quiero ceder el uso de la palabra al señor senador Delgado para que complemente el tema. El informe es muy extenso, tiene muchos capítulos pero me interesa desarrollar este porque es político, y ya que se habló de ideologías y de concesiones ideológicas quiero mencionar lo que publica la tapa del diario *La Juventud*, que dice que quien fundió a Ancap no fue la antigua derecha sino la nueva derecha.

Al decir de Panizza, un reconocido cientista político, los partidos de izquierda han sido fuertes críticos del clientelismo y del patrimonialismo que ha caracterizado históricamente a los estados latinoamericanos. El FA no fue la excepción puesto que basó su campaña política en la crítica y en marcar sus diferencias con las prácticas políticas de los partidos tradicionales a quienes acusó de dismantelar el Estado y fomentar el clientelismo y la corrupción. Panizza también señala que si bien el FA fue cuidadoso en la campaña electoral del 2004 en evitar el radicalismo, mintió y no cumplió. Su llegada al Gobierno conlleva una clara promesa de cambio, tanto en la política como en lo económico. A la luz de las evidencias –esto lo digo yo–, en esta circunstancia y luego de este hecho –y algunos más que se están empezando a ver en el horizonte, porque falta saber qué va a pasar con Antel en un par de años– la promesa electoral de transparencia en la conducción de la gestión de los recursos públicos quedó en el debe.

Otro aspecto que realmente sorprende es que Ancap internalizó el costo que el cambio del régimen horario generó a las estaciones cuando pasó de un régimen de 48 horas semanales a 44 horas. Considerando que las estaciones de servicio tienen que estar abiertas también los fines de semana, la carga horaria de estos días se consideraba hora

extra. Lógicamente, se generó un cambio importante en la paramétrica de las estaciones de servicio, con un impacto que se acerca a los USD 50 millones.

En conclusión, la empresa estatal –que es de todos los uruguayos– absorbió ese costo para que las empresas privadas no perdieran su margen de ganancia. ¡Es increíble! ¡Una empresa pública!

A continuación me voy a referir al capítulo de ALUR –«la niña bonita»– y de los biocombustibles porque es un tema importante del que se ha hablado y que colaboró con el buco que hoy tiene el ente autónomo.

El costo de los biocombustibles surge de los números presentados por el señor ministro de Economía y Finanzas cuando concurrió a la comisión investigadora. Estos datos están en la versión taquigráfica de la sesión, pero los voy a leer para refrescar la memoria: «Los costos de los biocombustibles incorporados a las paramétricas registran un aumento en dólares corrientes, en este período de análisis, de 130 % para el etanol y 67 % para el biodiésel. El metro cúbico de etanol pasó de USD 850 en el año 2010 a USD 1953 en 2014. Por lo tanto, hubo un 130 % de aumento. En cuanto al biodiésel, pasó de USD 1200 el metro cúbico en 2010 a USD 2004 en 2014, por lo cual el aumento fue del 67 %». Y señaló: «Así como los costos de distribución explican el 49 % de la diferencia y los costos de Ancap, el 27 %, esta categoría de factores solo explica el 8 % de la diferencia. ¿Por qué? Porque, reitero, el Ministerio de Economía y Finanzas convalidó todos los costos o, en este caso, la paramétrica referida a las relaciones con ALUR, excepto la de 2014 y la diferencia de todo el período, en términos absolutos, es de USD 64 millones. Con esto, los señores senadores pueden tener el panorama completo de los tres factores que incidieron en los costos operativos: distribución, Ancap y biocombustibles».

Astori, como uno de los grandes responsables de esta situación, lógicamente, como vicepresidente de la república y también como ministro de Economía y Finanzas, en el Consejo de Ministros no gritó fuerte –como debería haberlo hecho– para frenar esta hemorragia que terminó arrastrando y llevando a la quiebra a la empresa más grande e importante del país.

Podemos hablar, también, de los delirios faraónicos del plan estratégico, que costaron tres o cuatro veces más –sí, tres o cuatro veces más– que lo previsto. Me refiero a los negocios del pórtland, llámese cal, y de los biocombustibles, así como también a las formidables situaciones irregulares que se observaron en el transcurso de la comisión investigadora al preguntar sobre algunas cosas para las que no se encontró explicación. En realidad, a través de las colaterales, resultan inexplicables las inversiones en pórtland, cal, a través de Cementos del Plata S. A. y otra «niña bonita» como el plan estratégico y la famosa ALUR.

Estos procesos productivos, en definitiva, no son eficientes ni transparentes y tampoco crean una riqueza genuina. Fue un cúmulo de decisiones que terminó arrastrando al propio ente a tener que subsidiar a ALUR de manera retroactiva, violando claramente la Constitución de la república y la ley. En este punto hay una irregularidad y un ilícito porque el reconocimiento de los costos retroactivos, en la relación Ancap-ALUR –para tratar de sostener lo insostenible– es violar la Constitución y la ley. Si miramos los números de ALUR constatamos un enorme endeudamiento, un agujero de más de USD 200 millones que, por lógica, afecta directamente a su dueño, es decir, a Ancap, que tiene el 93 % de sus acciones. Tal como se explicó, la capitalización permanente con el reconocimiento de los costos y el subsidio retroactivo termina agujereando al propio ente, porque sin el apoyo de Ancap la subsidiaria ALUR realmente no tiene posibilidad de sobrevivir.

En directa relación con ese tema está el de la inversión en la famosa planta de etanol. Hace cuatro años que estoy detrás de esta cuestión y en la comisión investigadora nadie me aclaró nada; me quedaron las mismas dudas que tenía desde la época en que hice un pedido de informes –que nadie me contestó– y llamé a ministros a la Comisión de Industria, Energía, Comercio, Turismo y Servicios, presidida en aquel momento por el señor senador Bordaberry. Lo cierto es que de acuerdo con los valores internacionales fijados por las distintas universidades de Estados Unidos especializadas en la materia y según el departamento de agricultura de Australia y el informe de la Cepal –que tengo en mi poder para quien lo desee leer–, es inviable hacer ese tipo de inversión. A su vez, el propio informe del ingeniero Cayota, técnico contratado para analizar la propuesta de Abengoa, mucho antes del proceso de adjudicación ya menciona a esa empresa como proveedora de Ancap, ¡y eso sí que es una irregularidad! Reitero: mucho antes menciona «el proveedor de Ancap», y hace alusión a que ofreció USD 88 millones. Solo la planta costó USD 82 millones, sin los famosos periféricos que andan por ahí en discusión y que nadie explicó por qué costaron USD 65 millones; en fin, la cuenta todavía no cierra. En aquel momento los USD 88 millones ya se mencionaban, o sea que Abengoa era un oferente privilegiado. Se pidió el informe al ingeniero Cayota por un ofrecimiento que hizo Abengoa por USD 88 millones; después vino todo el proceso de llamado a otras empresas y de adjudicación. La planta costó USD 82 millones y no estamos hablando de los periféricos. Si hoy KPMG tiene estos trabajos, cuando haga la próxima auditoría va a tener que tirar a pérdida algunos millones de dólares. Además, quienes concurren a la comisión dijeron que la planta costó USD 82 millones porque a Ancap se le antojó una planta con 70 millones de litros al año, que es obsoleta y no es rentable en ninguna parte del mundo. Cuando concurren a comisión los ingenieros de Teyma reconocieron que eso era lo que le habían pedido, y por eso costó tanto. Pidieron una planta obsoleta de 70 millones de litros al año. Eso lo dijeron ellos; no lo digo yo. Si tasamos las inversiones que se han realizado y que están funcionando, todo el complejo ALUR no

llega a los USD 20 millones, según precios internacionales al valor de hoy. O sea que hay USD 60 millones que en los siguientes balances vamos a tener que tirar a pérdida, más los USD 65 millones de los periféricos, que nadie explicó. Es decir que la planta costó USD 147 millones. Solo la remoción de tierra costó USD 6 millones. El manejo de los periféricos, algunos silos, la obra civil, la caldera, algunos depósitos de grano, los galpones que se volaron con los techos y que no querían que el dron grabara, todo eso costó USD 65 millones. Sin embargo, en comisión hice las cuentas, según los datos que nos dieron –más datos de ALUR y de Ancap– y el resultado no llega a USD 30 millones, de modo que alguien va a tener que explicar la razón de los otros USD 30 millones.

Según la información recibida de Ancap a través de sus concurrentes a la comisión, no hay una manera de explicar el valor de los periféricos. Capaz que alguien puede explicarme qué pasó con esos USD 30 millones, porque en comisión no lo hicieron. Hace tres años que estoy tratando de entender estos números que no cierran por ningún lado.

En el mismo momento en que se ofreció a Ancap una planta por USD 88 millones –mucho antes del proceso de adjudicación; estoy hablando de algo que dice el informe de Cayota–, la empresa Teyma Abengoa construía en Estados Unidos otra de 70 millones de litros con la misma tecnología, pero para el triple de producción y, además, llave en mano, por la mitad de precio. Basta constatar los millones de dólares, pero estaban incluidos los periféricos. Además, cuando se dice «¡Oh, la tecnología Katzen!» u «¡Oh, la Vogelbusch!», yo digo ¡por favor!; son tecnologías iguales y no es nada raro esto en una planta de etanol.

Pero hay otra cosa rara: según la gente representante de Abengoa en Uruguay –o sea la empresa que construyó la planta–, Ancap pidió una planta obsoleta y, además, exigió la mejor tecnología. Después, los que concurren por el otro lado dijeron que ellos no indicaron que fuera Katzen, sino que fuera la mejor tecnología. El caso es que el tecnólogo es Katzen y cobró USD 5.600.000, o sea, un poco más del 5 % de los USD 82 millones que termina costando la planta sin los periféricos. Sin embargo, las empresas competidoras que se presentan en las licitaciones, tanto a nivel nacional como internacional, ofrecen la misma tecnología por USD 700.000. ¿Cómo se explica esto? Abengoa pide USD 5 millones, pero, en otro lado, el mismo tecnólogo Katzen cobra USD 700.000. Nosotros estuvimos pidiendo cotizaciones internacionales para saber cuánto cuestan la tecnología Katzen, la Vogelbusch y encontramos que cuestan entre USD 500.000 y USD 700.000. Eso se puede ver en Internet, en los llamados internacionales. Abengoa en Estados Unidos, con tecnología Vogelbusch, construyó una planta entre 2009 y 2010; lo cito para que no se diga que fue en otros tiempos. Precisamente, entre 2009 y 2010 Abengoa le ofrece a Ancap la construcción de la planta por USD 88 millones y ahí surge el pedido del informe Cayota, que advierte sobre el tema del sobreprecio. Como dije antes, en ese momento Abengoa construye en Estados

Unidos una planta de etanol por USD 74 millones, llave en mano, incluidos los periféricos. Reitero: se trata de una planta que costó USD 74 millones –y no USD 147 millones–, que procesa 330 millones de litros al año, ubicada en Granite City, Illinois. Esto fue entre los años 2009 y 2010, es decir, cuando Abengoa ofreció a Uruguay la planta por USD 88 millones, oportunidad en la que se pidió que se armara un equipo –en el año 2010– para analizar este ofrecimiento. O sea que Abengoa, en este proceso de adjudicación, era un oferente que tenía ventajas para presentarse.

(Ocupa la presidencia la señora Ivonne Passada).

El informe Cayota concluye, respecto a la oferta de Abengoa –que ofrece la planta en USD 88 millones–, que hay que tomar en cuenta y revisar el precio de 1,48 dólares por litro al año contra 0,28 dólares y 0,51 en Estados Unidos. En fin, ya mencioné los procesos regulatorios en este sentido.

Y voy a nombrar por última vez al señor Valenti porque les genera mucha urticaria cada vez que lo nombro. El señor Valenti dice: «Perdón porque sin empresas públicas bien dirigidas, con sentido estratégico, como parte de un proyecto nacional, con un plan de inversiones adecuado, bien ejecutado y controlado, no hay crecimiento sostenible, ni Uruguay productivo, ni Uruguay social, ni un país de primera ni de segunda». Es compatible lo que dice.

Quisiera referirme al tema de la cal, pero no sé cuánto tiempo me va quedando, señora presidenta.

SEÑORA PRESIDENTA (Ivonne Passada).- Le restan 14 minutos, señor senador.

SEÑOR SARAVIA.- Me da para ir cerrando; el resto de los temas los dejamos para el miembro denunciante, que hace bastante tiempo que viene preparándose mucho más que yo en este tema.

Voy a hacer referencia al tema de la cal.

No es bueno que se ría el señor senador; yo lo escuché atentamente. Aclaro que no lo digo por el miembro informante, sino por otro señor senador. Creo que no es bueno que se ría y haga chistes; de esa forma, desvirtuamos lo que representa este Parlamento de la república.

En el plan estratégico se originó el tema –que se mencionó en el informe– del gasto previsto para la planta de cal en el departamento de Treinta y Tres, cerca de mis vecinos pagos, Santa Clara. Allí se dio lo del famoso cerro de las contradicciones; todavía hay dudas respecto de la compra del cerro norte y del cerro sur. En ese tema hubo filtración de información y se presentaron denuncias. Todavía hay serias dudas que nadie ha podido aclarar en relación con la compra de Ancap del cerro sur, pero resulta que la calidad de la cal no es buena como la del cerro norte, ubicado cerca de la Isla Patrulla, lugar que bastante conocemos.

El gasto previsto para la construcción de la planta era de USD 80 millones, pero según el gerente responsable del área finalmente costó USD 147 millones o USD 148 millones. ¡Qué paradoja: se repiten los números de la planta de etanol y de la planta de cal! En la Comisión de Industria, Energía, Comercio, Turismo y Servicios, en 2013

–cuando todavía se estaba en el proceso de adjudicación–, pregunté por qué se hablaba de que la planta iba a costar USD 147 millones. Me respondieron que eso era lo que iba a costar. Todavía se estaban presentando los precios, pero ya se sabía que iba a costar USD 147 millones, a pesar de que se había llamado a mejora de precio a otras empresas. Si estas no son irregularidades...

En este proceso surgen irregularidades similares a las que se dieron en la construcción de la planta de bioetanol en Paysandú. Hay varios indicios de irregularidades: la importante demora en la realización de las obras, una licitación cuestionada, una negociación que tuvo diferencias de precios del 30 %. También se mencionó lo del contrato de transporte. ¡Por favor! ¡No me digan que Ancap genera mano de obra nacional, porque le entregaron el transporte a un brasileño y además le adelantaron USD 2 millones para que comprara los camiones! ¡Miren que conozco Brasil y sé de quién se trata! No tenía camiones Tolva; era un hormigonero y un bróker. O sea que agarró USD 2 millones a los efectos de comprar los camiones para cargar la cal. Se dice que en el Uruguay no había camiones. El señor Valverde dijo claramente que por USD 50, que es el precio internacional, hacían cola para cargar la cal desde la planta de Treinta y Tres a Candiota. El flete en este caso cuesta USD 35 más; o sea que la empresa ya lleva ganados USD 16 millones en este tiempo, sin cumplir todavía con el tonelaje. Por ahora las inversiones no han dado el resultado y aparentemente falta complementarlas. Parece que falta poner unos cuantos millones de dólares ahí y cuando esté al máximo –cuando se llegue a las 8500 toneladas–, ese flete de USD 35 por encima del precio internacional va a llenar el bolsillo del transportista. Por lo tanto, paga tranquilo los camiones.

Entonces, tenemos camiones y choferes brasileños, mano de obra brasileña. Por otro lado, la empresa Pleno Verde está instalada en un apartamentito en Montevideo, solo para registrarse, y la maneja el hijo quien subcontrata a la empresa del padre. ¡Ah, si esas no son irregularidades!

También hay contrataciones ineficientes. En un principio se dijo que eran USD 80 millones y ahora estamos hablando de los famosos USD 148 millones para el año 2014.

Respecto al proceso licitatorio, no consta en la información recibida por la comisión investigadora la existencia de sesiones en las que se haya tratado los distintos hitos ocurridos en el proceso competitivo en esta materia, tales como la comparación de precios, pedidos de mejora, etcétera. Tampoco fue recibida la presentación que utilizó el directorio para la toma de decisiones. Eso no se menciona

en las actas. Creo que en la sesión anterior consta el acta del 20 de diciembre de 2012, pero luego no se hace mención alguna respecto a este proceso.

En cuanto a los proveedores, se operó con la firma CNC entre noviembre de 2010 y diciembre de 2013, sin tener contrato. También se operó con la firma Cycusa, sin haber tenido nunca un contrato. La operación se hizo entre julio de 2011 y octubre de 2012. Los contratos de transporte con Pleno Verde –la fachada de la empresa brasileña, con choferes brasileños y demás– en ningún momento establecen que había que adelantar USD 2 millones a la empresa. No sé si esto es regular en el manejo de los dineros públicos, lo planteo para que después no me digan que las empresas subsidiarias –las hijas, pero también están las nietas– son de derecho privado y que nada tienen que ver. Eso es claro vaciamiento a favor de sociedades anónimas privadas que terminan en beneficios que nunca quedan claros.

Es lógico que haya que regular, complementar una ley, reforzar los controles; todo lo que quieran, pero acá el capital es de Ancap; y cuando se manejan capital y dinero públicos existe responsabilidad política. Respecto a cualquiera de las sociedades subsidiarias y sociedades anónimas de Ancap, el directorio tiene responsabilidad, sí o sí. No se puede usar la excusa de que son sociedades anónimas de derecho privado, porque, en definitiva, así como Ancap es propietaria del 95 % de las acciones de ALUR también lo es de Cementos del Plata. Es necesario cuidar los dineros públicos, porque si no todos terminamos pagando la cuenta. Se dice que tenemos el combustible más caro. ¡Claro que es así! Ya hablé de los números. Revísenlos. Quienes trabajan en Ancap saben bien que el combustible está \$ 16 arriba.

Mencioné lo relativo al transporte y pienso que con lo que dije queda claro.

Quiero ahora referirme a las multas. Tuvimos que pagar multas por no entregar la cal. Los contratos con los privados no existen. Supuestamente, se entregó cal de baja calidad y, además, al principal que firmó el contrato con los brasileños lo llevaron como chicharra de un ala a consecuencia de la operación Lava Jato en Brasil y ya no está más en la empresa ni en la zona sur del país.

Uruguay paga USD 7 millones de multas por mes, por no cumplir con el famoso contrato; y seguiremos pagando. De modo que, el uso de una subsidiaria para realizar actividades fuera del objeto del ente autónomo, es una irregularidad más que constatada, a la que se agregan, que el contrato para el transporte de cal, desde el origen a la usina de Brasil, se hizo sin el correspondiente proceso licitatorio; el otorgamiento de anticipo a Pleno Verde, sin que estuviera estipulado en el contrato; sobrecostos de la obra; cambios en la evaluación del proyecto aprobado por el Directorio de Cementos del Plata sin considerar aspectos de buena administración; multas por incumplimiento, tanto en cantidad como en calidad –respecto a las multas, debo

añadir que en los contratos no se incluyeron, por lo menos, las cláusulas de incumplimiento de estilo–; operaciones de suministro con empresas locales, sin contar con contratos.

Se habla de la inversión, pero es necesario señalar que Ancap registró pérdidas permanentes como, por ejemplo, en el negocio del pórtland –por mencionar solo uno de los temas– por un monto de USD 96 millones acumulado desde 2010 a 2014, según datos del balance de la empresa. Los resultados aportados por el Ministerio de Economía y Finanzas en la comisión, señalan el contraste entre Cementos Artigas –la competencia que compite en forma directa con el ente estatal–, que en 2014 facturó USD 110 millones y tuvo una ganancia neta de USD 25 millones a diferencia de Ancap que en el mismo período perdió USD 96 millones. La paradoja es que se hayan justificado las inversiones. En la comisión se planteó para qué se están haciendo las inversiones de pórtland. El gerente de Pórtland manifestó que se llevan USD 250 millones invertidos y que todavía faltan USD 240 millones. Estamos hablando entonces de quinientos palitos. ¡Quinientos palitos! Y Ancap sigue perdiendo plata con el pórtland; sigue perdiendo plata con el pórtland, mientras la competencia gana. Se habló de que la infraestructura era de la década del cuarenta, era obsoleta, bla, bla, bla... Ese fue el discurso. Resulta que se ha mejorado la tecnología, que hay algún horno moderno, aunque faltan los otros, pero Ancap sigue perdiendo plata. Además, los costos son el doble que los de la competencia. Aunque calculemos la tasa de retorno después de esa inversión de USD 240 millones más, tendría que tener una tasa irrisoria de retorno del 12 % para cubrir y recuperar las pérdidas que se han tenido en este tiempo y la inversión, como se dijo dice en el informe.

Sin duda, hay mucho más. Aquí está el informe que presentó el Partido Nacional. Sé que me quedan escasos minutos.

SEÑORA PRESIDENTA (Ivonne Passada).- Le restan tres minutos, señor senador.

SEÑOR SARAVIA.- Me hubiera gustado hablar una horita más sobre este asunto, pero prefiero que se refieran a otros temas a mi compañero de comisión, con quien trabajamos juntos en este tema como un equipo, y a los demás colegas de mi partido.

Las conclusiones son muy claras. Tal como lo dije al principio, en este proceso actuamos claramente según lo que marca la ley: la suposición, la presunción de irregularidades. Constatamos y confirmamos –figuran en este informe–: irregularidades, ilicitudes y corrupción.

Muchas gracias, señora presidenta.

SEÑORA PRESIDENTA (Ivonne Passada).- Continuando con los informes, tiene la palabra el señor senador Bordaberry.

SEÑOR BORDABERRY.- Muchas gracias, señora presidenta.

«En Ancap estamos atravesando una crisis. Consideramos que quienes ocupamos una responsabilidad pública debemos ser conscientes de ello. La superación de esta crisis llevará su tiempo. Las medidas que debemos tomar, no alcanzan solamente con la capitalización o condonación de nuestra deuda». Quien afirma esto no soy yo, sino el actual presidente de Ancap –todavía en funciones–, José Coya.

«Ancap está viviendo circunstancias bastante difíciles, algo que la empresa no había vivido en sus 84 años de vida». Quien afirma esto es el ex gerente general y actual asesor del directorio, contador Benito Piñeiro.

«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». Quien dijo esto es el contador Danilo Astori, actual Ministro de Economía y Finanzas.

«Ancap era, tal vez, una de las dos empresas públicas del país que funcionaba mejor». ¿Quién dijo esto el año pasado? El actual intendente de Montevideo –exsenador, exministro de Industria, Energía y Minería y expresidente de Ancap–, ingeniero Daniel Martínez.

Si a estas afirmaciones les sumamos que hace unas semanas votamos un proyecto de ley por el cual capitalizamos Ancap en USD 620 millones; si les sumamos que hace unas semanas el presidente de Ancap presentó su renuncia y que el Poder Ejecutivo ha resuelto sacar a todos los directores de la empresa, debemos concluir que Ancap está en problemas muy serios, que valió la pena el trabajo de la comisión investigadora y que era un acto de responsabilidad investigar qué pasó en una de las dos mejores empresas públicas del país a la que le perdonamos, le condonamos, USD 620 millones y vamos a otorgarle USD 250 millones mediante un crédito que se está tramitando con la Comisión Andina de Fomento.

Obviamente que en estas instancias afloran las pasiones, las influencias partidarias. Pero eso no tiene que distraernos de la importancia de lo que hemos hecho y estamos haciendo. Este no es cualquier otro trabajo parlamentario. No. Es nada más ni nada menos que investigar qué es lo que pasó en esa empresa donde estuvieron exsenadores y actuales integrantes de este Cuerpo y, nada más ni nada menos que el vicepresidente de la república.

Quiero dejar claro que cuando elaboramos este trabajo, primero que nada tratamos de ser imparciales. Nos parecía que lo primero que debíamos hacer era abstraernos de todas las connotaciones político-electorales, etcétera, y tratar de llegar a conclusiones en forma imparcial. ¿Cómo hacerlo? Obviamente, cuando se informa desde la oposición, el oficialismo podrá decir: «No, este quiere sacar su rédito» –lo dicen– y cuando informa alguien del oficialis-

mo, en la oposición también decimos: «Este quiere sacar su rédito», y se dice. Por eso, creímos que lo mejor era tomar la denuncia que realizó el señor senador Delgado, agregarle los documentos y testimonios y, luego de su pasaje por la comisión, llegar a conclusiones. Pero, para ser imparciales, nuestro deber es cuidar que cada afirmación sea acompañada de una llamada al pie de página en la que se indique de dónde tomamos la información que fundamenta nuestra conclusión. Así pues, en el informe que presentamos encontrarán 644 llamadas al pie de página, que refieren a citas, trabajos profesionales, documentos y declaraciones. Reitero: 644.

O sea, se podrá coincidir o no con nuestras conclusiones, pero tengan la certeza de que hemos tratado de elaborar el informe de manera fundada, siguiendo aquello que se enseñaba a los magistrados –en mi opinión, aplicable también a nosotros, senadores de la república, magistrados en la antigua Roma–, en el sentido de que «no es buena aquella persona que sabe que decidió cierto conflicto pensando tan solo en la conveniencia para su carrera, la consideración de sus amigos o el interés de sus relaciones. La persona que actúa así, no podrá saludar cada mañana a su cónyuge, a sus padres o a sus hijos sin sentirse un ser desgraciado, incapaz de enfrentar y ejecutar los deberes que su cargo le impone. Les aseguro que allí está la primera responsabilidad a la que nos enfrentamos en este tema: resolver ese duro y cotidiano enfrentamiento entre lo que uno debe hacer y lo que le conviene hacer y optar con grandeza por lo primero».

Este informe ha tratado de hacer eso, de tomar la denuncia formulada y contraerla a los testimonios y documentos.

Quiero destacar aquí –nobleza obliga– el trabajo del presidente de la comisión, el señor senador Marcos Otheguy, quien la presidió con ecuanimidad, con altura y apertura. Como es lógico, mantuvimos discrepancias, pero, en la duda, siempre abrió la posibilidad de solicitar el documento y hacer venir a los testigos. Eso también es un aporte a las conclusiones a las que se llegó. También quiero destacar el enorme profesionalismo que tienen los secretarios de las comisiones y el propio Cuerpo de Taquígrafos, pues es maravillosa la rapidez con que elaboraron todas las versiones taquígráficas, fundamentales para nuestro trabajo y el planteo de preguntas a los testigos.

Debemos mencionar, no obstante, algunos inconvenientes, como el de un acta que, a pesar de ser de carácter secreto, se hizo pública. En ese caso, por cierto muy sonado, se dispuso una investigación administrativa; no sabemos qué pasó, pero enseguida se adoptaron medidas para que ello no volviera a ocurrir y así se procedió.

Otro problema ya señalado tiene relación con que muchos testigos no quisieron venir a declarar; algunos de ellos, privados y, otros, públicos, como gerentes de Ancap, lo que es grave. Discrepo con alguna apreciación que se

hizo en el sentido de que los funcionarios de Ancap tienen la obligación de concurrir. Lamentablemente, no es así; tienen la obligación de declarar en las investigaciones internas de Ancap, pero no ante el Senado. Por ese motivo, hemos presentado un proyecto de ley para que, si en el futuro se instala otra comisión investigadora, se obligue a declarar a quienes sean convocados, sean funcionarios o no. Me parece muy positivo que se apruebe una iniciativa de este tipo.

También tuvimos otro problema, señora presidenta, relacionado con el hecho de que algunos testigos nos mintieron y está probado que nos mintieron. Creo que todos estamos de acuerdo con ello porque, por ejemplo, el titular de una agencia de publicidad que contrató Ancap, no sé cuántas veces nos dijo que era socio de tal y cual empresa que lo habilitaba a presentarse a una licitación y cuando el dueño de dicha empresa concurrió a la comisión dijo: «Nunca fue socio y acá están los documentos». O sea que ese señor les mintió en la cara a los senadores y lo comprobamos.

Al actual director de Ancap, Juan Gómez, le preguntamos si había intervenido en el tema de Pluna y respondió: «No, nunca intervino». Luego, le mostramos un correo electrónico en el que el exministro Lepra expresaba que se había reunido con él. Al día siguiente, mandó una carta diciendo que se había acordado que había intervenido en ese tema. Creo que estas cosas no son buenas.

Además, hay contradicciones entre las manifestaciones del gerente de Relaciones Institucionales, señor Bernengo, y el expresidente Sendic y el actual presidente Coya.

Hubo algún problema también con la declaración del propio exsenador Rubio quien, de entrada, presentó un documento que nos hizo creer a todos que era de Ancap, pero al momento de ser interrogado terminó reconociendo que ese documento había sido una creación personal. Sin embargo, al pie de página decía: «Fuente: Ancap».

Obviamente, esos procedimientos no son los mejores.

También tuvimos dificultades con algún testigo que se negó a declarar. El propio señor de la agencia de publicidad que mencioné antes dijo: «De eso no declaro», «no recuerdo». Lo mismo ocurrió con los representantes de Serrana Bioenergía quienes, ante una pregunta del señor presidente de la comisión, de entrada dijeron: «De eso no vamos a contestar». ¿Cómo no van a contestar? Finalmente, con el apoyo de todos los senadores, entendieron que debían hacerlo.

Por lo expuesto, nos parece importante cambiar la normativa y penalizar al que miente ante una comisión del Senado. No puede ser que vengan a mentirnos en la cara y no pase nada. ¡No puede ser! Por eso hemos presentado un proyecto de ley a esos fines.

Nosotros estudiamos mucho sobre cuál era la finalidad de la comisión investigadora y nos encontramos con una cosa rara. La moción, así como alguna tesis que se ha hecho desde el oficialismo, dice que el objeto es analizar exclusivamente las irregularidades e ilicitudes, no así la gestión. A este respecto, pido a los señores senadores que lean el título del informe que tienen encima de la mesa y se fijen cómo se llama la comisión investigadora que aprobamos: Comisión Investigadora sobre la Situación Económica y Financiera de Ancap entre los años 2000 y 2015. O sea, ¿qué vamos a estudiar? Lo dice el título. Algunos podrán decir que se debería analizar solamente los hechos ilícitos, pues no, la situación económica y financiera de Ancap también era parte de nuestro trabajo. Además, esto fue aceptado tácitamente por el Frente Amplio porque durante todo el trabajo de la comisión, ellos mismos interrogaron sobre este tema y armaron un debate público enorme sobre quién era el culpable. ¡Si parecía una telenovela! Un día decían que la culpa era de Ancap, del señor Sendic y al otro que era del Ministerio de Economía y Finanzas. Y así anduvieron hasta que, según dice la prensa, el viernes pasado se pusieron de acuerdo para manifestar que ni sí ni no. Sin embargo, a tal punto no se pusieron de acuerdo, que en el informe presentado aparece una discordia. Lo raro es que no se dice de quién es la discordia. En verdad, nunca vi que en una discordia no se indique quién es el discordante. ¡Vaya si hay que analizar estos temas! Las ilicitudes y las irregularidades no son cosas autónomas, sino que ocurren en determinado ámbito. En este caso, se analiza la gestión para ver cómo se llegó a esas irregularidades e ilicitudes.

Llegado a este punto, quiero realizar la siguiente aclaración, ya que se comete el error de suponer que cuando se habla de «ilícito», vamos a salir corriendo al juzgado penal y no es así. Lo que es ilícito –así lo he entendido, y es nuestro trabajo– es lo contrario a la ley, a una norma. Lo que pasa es que hay ilicitudes por las cuales se originan responsabilidades penales, hay ilicitudes por las cuales se generan responsabilidades civiles, hay ilicitudes por las cuales se originan responsabilidades administrativas y hay ilicitudes por las cuales se generan responsabilidades políticas, que son las que juzgamos acá. Nosotros no vamos a disponer que alguien vaya preso, eso es materia del juez penal; no vamos a disponer que sea responsable civilmente y responda con su patrimonio ni que sea responsable administrativamente, porque eso corresponde a la autoridad administrativa y, después, al Tribunal de lo Contencioso Administrativo, pero vamos a determinar si hay o no ilicitudes generadoras de responsabilidad política, que también pueden ser ilicitudes penales, civiles y hasta administrativas. Lo que se debe desterrar es que por el hecho de que nadie se haya llevado nada para la casa no haya ilicitudes. No, señores; no nos corresponde decidir si alguien va a ir preso o no, lo único que nos compete es decir si estimamos que hubo ilicitudes que pudieran generar responsabilidades políticas y esa es nuestra tarea. De esta forma vamos a encarar el informe.

Cuando abordamos el primer tema, que es muy sencillo porque en la denuncia se expresa que Ancap incumplió con la presentación de sus estados contables en los últimos once años, la empresa señaló que en los últimos treinta y cinco años Ancap solamente en cuatro oportunidades los había presentado en marzo. Me resultó raro, porque no me acordaba de esa obligación de tanto tiempo. Enviamos un oficio al Tribunal de Cuentas y nos responde: «No, mire que la obligación de presentarlos en marzo recién se puso vigente para el año 2004». Entonces, antes no estaba la obligación. Así que el que viene y nos dice que en los últimos treinta y cinco años solamente cuatro veces presentaron los balances en fecha se equivoca, porque esa obligación rige a partir de 2004. Analizamos de 2004 para adelante y vemos que en ese año se presentó en plazo, pero entre 2005 y el 2014 –once años– en nueve oportunidades no se cumplió con la Ordenanza n.º 81 del Tribunal de Cuentas de la república. No se cumplió, salvo en dos años, porque se pidió una prórroga para poder hacerlo. Es decir que Ancap violó una norma reglamentaria del Tribunal de Cuentas en nueve de los últimos once años. Esa es una ilicitud, a ver si me entienden. Ya hay una ilicitud que es imposible no aceptar. La norma dice que deben presentarse antes del 31 de marzo, no lo cumplieron y lo reconoció la propia Ancap. Esa ilicitud, ¿qué tipo de responsabilidad genera? Política, porque no están haciendo las cosas bien; administrativa, frente al Tribunal de Cuentas, que constatada la informa a la Asamblea General; seguro que penal no. Pero nosotros debemos constatar que hubo una ilicitud y que las conclusiones tienen que ser esas porque, además, en la página 47 del informe del oficialismo se expresa: «El incumplimiento en los plazos ha atravesado a todas las administraciones desde 1979 a la fecha». Error, lean la ordenanza del Tribunal de Cuentas; en 1979 esto no estaba vigente, recién lo estuvo a partir de 2004. Por esa razón dicen que quieren estimular el celo de la Administración.

Fíjense cómo nos sentimos quienes queremos actuar con imparcialidad cuando vienen y nos mienten ni bien se comienza a tratar el primer tema, expresando que en los últimos treinta y cinco años –una pavada, vamos a decir la verdad– se presentaron fuera de plazo. Quizás no sea una pavada, pero en realidad no genera otra responsabilidad. ¿Qué nos dicen? Expresan que en los últimos treinta y cinco años se hizo igual. No, señor. ¿Me van a decir que no conocen la ordenanza del Tribunal de Cuentas? Y, si no la conocen, es generador de responsabilidad también. Eso nos previno un poco, porque creíamos que se iba a colaborar para encontrar la verdad.

El segundo tema de análisis es el que más espacio ocupó en todos los meses en que actuó la comisión y tiene que ver con la situación financiera de Ancap y sus empresas subsidiarias y controladas. ¡Nadie puede decir que la situación económico-financiera de Ancap no es complicada! ¿Hay alguien aquí que puede sostenerlo? Hace unas semanas votamos USD 650 millones de capitalización; le perdonamos deuda por USD 650 millones y con eso solo paga la cuarta parte de lo que debe. Todavía le quedan

USD 1600 millones y, entonces, vienen al Senado y nos dicen: «No, pero mire que en este tema no hay problema». Buscan excusas que son tremendas y entran en un debate público para ver cuáles son las causas y lo primero que señalan es: «Subsidiamos el boleto metropolitano». ¿Cómo puede ser que Ancap subsidie el boleto metropolitano? Y viene el contador Astori –no un senador de la oposición, del Partido Nacional, del Colorado o del Independiente– y nos dice: «¡Es una barbaridad afirmar eso!». Bueno, pero como hay peleas internas dentro del Frente Amplio, de repente tiene que ver con esa disputa entre Astori y Sendic que se ha hecho pública. Pero no, viene el presidente de Ancap, el señor Coya, le preguntamos y nos responde: «¡No, es una barbaridad afirmar esto!». Es una barbaridad, porque si observamos la norma, vemos que designa a Ancap agente de retención. De acuerdo con el artículo 23 del Código Tributario, ¿qué es un agente de retención? Es aquella persona designada para retener un impuesto que paga otro. Entonces, si vos retenés un impuesto que paga otro, ¿qué quiere decir? Que no sos vos el que paga el impuesto. No es tan difícil ver la norma. La primera afirmación o explicación que nos tratan de dar es, obviamente, dejada de lado.

Después, comienza la comisión y nos traen en un *revival* –está de moda traer lo del ayer– al exsenador Enrique Rubio con la cancioneta de las inversiones antes del 2000 y viene a repetir lo que expresó en comisiones investigadoras y en juzgados penales que le señalaron que no era verdad. No nos pronunciamos nosotros, sino que se realizó la investigación y la fiscal, que coincidentemente era la actual integrante del Instituto de Derechos Humanos, la doctora Mirtha Guianze, no encontró ilicitud ni irregularidad. Pero no, volvimos y nos dice que el problema tiene que ver con las inversiones en Argentina y las decisiones tomadas antes de eso. Pero no; fuimos, trajimos el expediente penal, revisamos todo y, ¿saben qué? Esas decisiones son las que hoy llevan a Ancap a tener negocios en los que hay rentabilidad.

Fíjese, señora presidenta, nunca más aplicable el viejo dicho «otros vendrán que bueno te harán». En aquel entonces todo el sistema político, el propio exsenador Rubio, Sendic y Coya señalaron que las decisiones que se tomaron a finales de los noventa fueron acertadas. Lo dijeron en la comisión. El Frente Amplio, en su informe, parece querer ir por otro camino, pero lean lo que dijeron Coya, Sendic y Martínez: la estrategia era la correcta. Rubio señaló que no estaban de acuerdo en la implementación. Sí, se invirtió en las estaciones Sol y se perdieron USD 150 millones; es cierto, pero junto con ellas se compró la petroquímica Carboclor, que tiene un puerto en Campana. Le ofrecieron USD 70 millones hace poco para comprárselo a Ancap y dijo: «No, vale USD 100 millones». Entonces, a los USD 150 millones, bajale USD 100 millones. Encima, vendieron la mitad de las estaciones Sol en USD 15 millones y la otra mitad en USD 1 millón. Cuando uno va al contrato se pregunta por qué se vendió algo en quince y a los dos años en uno. Era PDVSA la que compraba. En el contrato

de PDVSA –los amigos bolivarianos– con Ancap se había pactado que tenía que suministrar el combustible a precios adecuados para poder recuperar las inversiones. Pero no lo hizo, y Ancap no le exigió respetar esa cláusula. ¿Por qué no lo hizo? Claro, si te están dando USD 450 millones a crédito porque no pagás el 25 %, andá a hacerle un juicio por 15, 20 o 30. Y ahí nos condicionaban. Después de eso, comenzaron a tomarse otras decisiones; por ejemplo, se constituyó Ducsa, Gasur, es decir, las sociedades anónimas que hoy dan plata en Ancap. Observemos que llevan ganado, entre las dos, USD 170 millones; agreguen los cien de Carbochlor, los quince que se compraron y los quince que no. Otros vendrán que bueno te harán. Entonces, ¡vaya si hay que descartar esa segunda explicación que se dio! Después están las otras explicaciones y, en realidad, nos parece que lo que le pasó a Ancap es fruto de muchas cosas, no de una sola. Es cierto que no se le reconocieron los costos internos en los aumentos de tarifa; tiene razón Ancap cuando dice eso, pero también la tiene el Ministerio de Economía y Finanzas cuando alega que eso nunca se le planteó. Ancap contesta que mandó un correo electrónico pidiendo el aumento del costo de los estacioneros. Eso es cierto, pero el costo de los estacioneros era entre USD 13 millones y USD 15 millones por año, mientras que el agujero era de 200 o 300 millones. Entonces, se explica una partecita, es decir que no se le reconoció lo del Ministerio de Economía y Finanzas, pero lo otro es que Ancap aumentó la masa salarial por encima de toda la administración pública. Y no solamente aumentó más que otras empresas públicas, sino que más que los maestros, que los policías, que los más sumergidos. Además, había dicho al Ministerio de Economía y Finanzas que no iba a hacer eso. Se había llegado a un acuerdo en el 2008 y había señalado que iba a aumentar un 7 %, pero que iba a hacer ahorros. Eso explica por qué no fue a reclamar lo de la tarifa, pues si lo hacía el Ministerio de Economía y Finanzas le iba a decir que no se le puede pasar al que consume las ineficiencias de la empresa. Recién lo reclama en enero de 2015, con números. Es cierto que no se lo incluyeron en la tarifa y que fue un costo como ese, pero también lo es que Ancap procedió mal. Aumentó los costos de distribución y no solamente los sueldos de los pisteros de las estaciones de servicio, sino todo. Surge de ahí. Después se dice que se usó la tarifa para combatir la inflación y eso es cierto; lo dijeron acá todo el período pasado. Lo manifestó Enrique Rubio un día y también Rodolfo Nin Novoa y Daniel Martínez cuando se pidió la comisión investigadora anterior; lo señalaron expresamente. También lo dijo Roberto Kreimerman y hasta lo reconoció el propio Lorenzo en su comparecencia. Pero ¿qué es lo que dicen? Advierten que lo usaban y que después –según Martínez– lo contemplaban en aumentos futuros, que se iba neteando. Luego dicen: «Acordate que por eso un día te mandé un certificado de IVA de USD 67 millones y te compensé». Sí se usó, pero ¿es la causa determinante? No.

Lo otro que también se expresó aquí –lamento que no esté presente ahora el senador Mujica, ya que fue él quien lo dijo– es que esto sucedió por las inversiones. Tanto el

economista Lorenzo, el contador Astori como nuestros asesores nos dijeron que no repitamos esa burrada, pues una inversión por sí no puede explicar una pérdida. Si yo invierto en comprarme un teléfono, saco plata del bolsillo, pero tengo un teléfono que ingresa a mi patrimonio; entonces puse 10 y esto que vale 10, ingresó. Es decir, una inversión no puede explicar una pérdida y esos son conceptos básicos de los temas contables y, aunque no los domino, creo que no es difícil entenderlos. Lo que genera pérdida son las inversiones que no dan rentabilidad. Si el teléfono vale 10, yo lo pago en 50 y después lo vendo y me dan 10, perdí 40. Eso fue lo que sucedió. Cuando se fue a realizar la planta desulfurizadora, de entrada dijeron que eran 90, después 150, luego 300 y finalmente fueron 420. Cuando hicieron el estudio de entrada dijeron que sería mejor poner 90 porque iba a ser rentable tener una planta desulfurizadora. Pero si en vez de 90 cuesta 420, evidentemente no va a ser rentable. Nuevamente digo que esto también lo señaló Lorenzo. Y yo me pregunto: ¿por qué no citaron los dichos de Lorenzo en cuanto a este tema? Cuando yo leo el informe del Frente Amplio observo que falta lo que dijo Lorenzo. Él dijo que siguió el tema de la planta desulfurizadora y que recuerda notoriamente que le trajeron una cifra, pero que luego costó el doble, por lo que eso no podía tener rentabilidad. Además, otro elemento que incide en la rentabilidad de una inversión es si la tomamos toda a préstamo y en la moneda en que la tomamos. Si tomamos dinero prestado para hacer una inversión en dólares, y luego el dólar sube, perderemos plata por la diferencia de cambio. Pero, además, si hacemos toda la inversión pidiendo dinero prestado, tendremos que pagar intereses, lo cual generará un costo mayor y eso será parte del problema. Ese fue justamente el problema de Pluna, pues empezó con una garantía que le dio el Estado por USD 250 millones, sin poner Campiani un solo peso. Solo pidió que se le saliera de garantía para comprar aviones, aunque tenía que pagar al Scotiabank los intereses. Y no podía aguantar. Esto es lo mismo y también sucede eso con lo que quieren hacer ahora con el Antel Arena. Se hace un fideicomiso para lo mismo, es decir para pedir prestado y pagar intereses que después terminan en la tarifa.

En Ancap suprimieron el cargo de gerente general y al respecto decía Daniel Martínez que él era presidente y gerente general; entonces en vez de un gerente general tenían un cuerpo gerencial de tres o cuatro personas en el que también participaban los directores. Imagínense una empresa con una gerencia de siete u ocho personas. El gerente es una persona tipo ejecutivo y, en los hechos, los gerentes fueron gerentes y directores, y los directores fueron directores y gerentes. Entonces no hubo nadie pensando en el mediano y en el largo plazo, ni nadie ejecutando las decisiones de todos los días en el corto plazo.

Todos reconocieron que existió una mala gestión. No entiendo entonces por qué no se puede decir aquí que hubo una mala gestión. Lo dijeron el propio Coya y Arbildi cuando vinieron, también Astori y la contadora Rosario Pintos, que es una señora con mucha experiencia, pues tie-

ne más de treinta años trabajando en Ancap. Justamente, Pintos expresó que los que vinieron eran buena gente, pero con unos problemas de gestión enormes, porque no sabían gestionar una empresa como esta; ¡una crudeza!

Yo he clasificado lo que estimo fueron las causas en alta, baja y nula incidencia. Me parece que es bueno reconocer las causas de lo que pasó para poder trabajar sobre ellas. En realidad, eso ya lo está haciendo el Gobierno, pues, por ejemplo, ha dicho que va a nombrar un gerente general, que va a remover a los directores y que va a designar un gerente financiero. No puedo creer que una empresa como Ancap no haya tenido gerente financiero. ¡Debió USD 2300 millones y no tenía un gerente financiero que le manejara eso! ¿Cómo una empresa que debe ese dinero no va a tener un gerente financiero? Nadie puede entenderlo. Pero, además, el principal negocio de Ancap tiene un gran componente financiero, pues compra petróleo en dólares, lo importa, lo refina y lo vende en pesos. Entonces allí hay toda una visión financiera de comprar en dólares, importar y vender en pesos y volver a pagar. Sin embargo, no había quién se ocupara de eso, pues no había un gerente financiero. Eso es parte del problema y no tengan duda de eso; es decir, no es solo una cosa. Me parece que en este capítulo haríamos bien en reconocer los problemas que existieron.

Me voy a referir más adelante a ese crédito barato que obtuvieron de Chávez. Venezuela tiene la suerte de tener millones de dólares derivados del petróleo, por ser productor, ¿pero saben qué?, sucedió lo mismo que con el mosquito del dengue: nos contagió los problemas que tiene manejar mucho dinero. Le dio a Ancap USD 450 millones por año y Ancap los manejó con la misma ineficiencia, sobre la base de ese concepto equivocado de desarrollismo mágico que utiliza Venezuela. Para peor, dentro de todo eso apareció la orientación ideológica, que creo que con mucha valentía se ha expuesto y que es bueno que se tenga en cuenta ahora aquí. El señor senador Otheguy, el señor Sendic, el exsenador Rubio, el exsenador López Goldaracena y la diputada Lilián Galán piensan que no siempre los balances tienen que reflejar ganancias, sino que pueden reflejar pérdidas; que los déficits no son malos y que se puede ser eficiente con déficit. Esa es una orientación ideológica que, además, ha tenido éxito, porque tanto han postulado que se pueden tener pérdidas y déficits que lo lograron. ¡Lograron perder USD 200 millones el año pasado, USD 330 millones el año anterior y USD 170 millones antes! ¡Lo lograron! ¡Es el éxito más grande de una orientación ideológica en el Uruguay! Como las pérdidas y los déficits son buenos, ¡generémoslos y fundamos la empresa! Eso es lo que hicieron. Y que no nos digan que no avisamos porque lo hicimos, no una, sino muchas veces. En este Senado interpelamos al ministro de Economía y Finanzas y al ministro de Industria, Energía y Minería, y en la Cámara de Representantes también. No sé cuántas veces les avisamos, pero éramos los agoreros, los que no queríamos a la empresa.

El tercer tema habla de las plantas de cemento pórtland. Creo que aquí debemos separar el tema de la construcción de las plantas, para lo que sí hubo una decisión política. Los técnicos de Ancap decían que no había que invertir en dos plantas, sino en una. Nos lo dijeron todos los técnicos. Al principio no querían o no se animaban, pero después nos lo dijeron, y no uno, sino varios: «Hay que invertir en una porque con una sola planta alcanza para todo el país». Pero no, por razones políticas y económicas dijeron que iban por dos. Entonces, en vez de invertir 118 millones invertimos 250 millones, que al final fueron 480 millones... ¡y resulta que dan pérdida! ¡Y claro que dan pérdida! ¡¿Cómo no van a dar pérdida si alcanza con una y se invierte en dos?!

Ya que están haciendo la comparación, tomemos un solo período –como querían investigar desde el 2000 en adelante voy a resistir la tentación de ir más atrás, aunque en 1999 el pórtland daba ganancia–, los años 2000 a 2004, época de crisis, en la que la División Pórtland pierde USD 16 millones. ¡Hay preocupación! Llegan las nuevas autoridades y dicen que es un desastre lo que se está haciendo, y yo estoy de acuerdo porque no comparto que pueda haber pérdidas. Pero entre 2005 y 2009 en vez de USD 16 millones se pierden USD 60 millones. Entonces dijeron: «Ahora sí tenemos que hacer algo, ¿no?». Entre 2010 y 2014, lo que habían sido USD 16 millones y USD 60 millones en pérdidas se convierten en USD 125 millones. Es decir que en diez años perdieron USD 185 millones. Según nos informaron, el año pasado iban a perder más de veinte. O sea que ya vamos más de USD 200 millones, así que evidentemente las decisiones no fueron acertadas.

También hubo alguna perla. Invirtieron en la planta en Minas, que estrenaron en agosto de 2014 con una fiesta de inauguración, dos meses antes de las elecciones nacionales –incluso un diputado del Partido Nacional hizo un pedido de informes al respecto–, pero en realidad no estaba pronta. Según nos dijeron, recién estuvo pronta un año y dos meses después. ¡Así que hicieron la inauguración cuando la planta todavía no estaba lista! Hicieron una fiesta dos meses antes de las elecciones, pero les faltaba un año y dos meses para terminarla. Pero ¡vamos! ¿Cómo van a hacer eso?

Después está el tema de cuando la División Pórtland decide incursionar en el negocio de la cal, porque dijeron que con dinero iban por el desarrollismo. Sostenían: «Los privados no invierten en la cal, pero nosotros vamos a invertir porque es un gran negocio». Decidieron levantar una planta en Treinta y Tres, pero antes de eso hicieron un contrato con CGTEE de Brasil. Resulta que el presidente de CGTEE, señor Valter Cardeal de Souza –que está metido en el tema del Lava Jato y tiene algunas denuncias– firma un contrato con nosotros, nos exige una calidad de cal que no tenemos y entonces nos cobra una multa. A su vez, como Cementos del Plata –la empresa de Ancap– no fabricaba suficiente cal para exportar, le compraba a terceros y se la compraba sin que tuviera la calidad requerida,

pese a que estos debían entregar de esa calidad. Entonces, Ancap le paga a CGTEE una multa de USD 7 millones por año, pero no le cobra esa multa a los privados que le suministraban la cal. ¡No les cobró la multa! ¡Eso es un delito, una ilicitud!, porque yo, como funcionario, tengo que defender al Estado, y la omisión o el retardo en hacerlo es un delito, es una ilicitud. ¡No puedo creer que no lo declaren! El director Juan Gómez nos dijo: «No recuerdo si se la cobramos». Pero ¿cómo? ¡Usted tiene que defender a la empresa, que es de todos los uruguayos! ¿Cómo no le va a repetir el cobro de la multa a los que le están incumpliendo, si usted está pagando por ellos?

¿No le parece que esto amerita que vaya a donde tiene que ir?!

Pero hay una cosa mucho peor con ese negocio y es el flete. El presidente del Senado, el señor Raúl Sendic, compareció ante la comisión y nos dijo que en Ancap la orden era que siempre se pidieran tres precios, tanto si se trataba de Ancap como de una empresa subsidiaria. Bien; estamos de acuerdo. Pero cuando vamos a ver el contrato por el cual se lleva la cal en camiones desde Treinta y Tres hasta Candiota, resulta que no se pidieron tres precios, y resulta que la empresa que hace eso es una sociedad anónima uruguaya perteneciente a un brasilero. A todos nos pareció raro que fuera sin licitación, con un brasilero y con todo el lío que había allá con el Lava Jato. ¡Huele mal! Me parece que esto huele mal. Y cuando vamos a ver el precio, observamos que de entrada se pedían USD 105 el kilómetro, que después bajaron a USD 85 porque les adelantaron USD 2 millones. Una empresa de transporte a la que le adelantan USD 2 millones, que le pagan ese precio... ¡Averigüemos un poquito! Le solicité a un asesor que pidiera cotización. Nos cotizaron USD 53 cuando se están pagando USD 85 por el contrato directo. ¡Epa! ¡53 contra 85 y 105! Y todavía sale el presidente de la Intergremial de Transporte Profesional de Carga, el señor Valverde, y dice que por USD 50 tenemos una fila de camiones. Entonces, lo llamamos para que nos explicara la cosa. Aclaro que le dimos esa oportunidad al director Gómez y al gerente de la División Pórtland, y cuando les preguntamos por qué habían contratado directamente nos dijeron que en Uruguay no había camiones Tolva para ese transporte. Confieso que de camiones Tolva no sé y de camiones Tolva para cal tampoco; pensé, entonces, que de repente era un camión especial. En consecuencia, trajimos a otro gerente de Ancap, al contador Milano, y le pedimos que nos dijera cómo transportaban el cemento –no la cal– y él nos dijo que se hacía en camiones Tolva. ¿No era que no había? Entonces, le preguntamos: «¿Hay camiones Tolva?» Y respondió: «¡Sí, claro!» Le preguntamos si el camión Tolva para el cemento también servía para la cal y nos contestó que eran equipos similares. Nos lo decía como sorprendido por lo que le estábamos preguntando, pero nosotros teníamos entendido lo otro. Resulta que sí había camiones Tolva y, además, Ancap era dueño de camiones Tolva. El argumento que nos dieron para contratar directamente a una empresa brasilera, al doble

de precio, sin pedir tres precios, fue que no había camiones Tolva, que tenía la propia Ancap.

¿No los convencí? Vamos a mandar esto al juzgado penal y que le cuenten al juez los motivos. ¿Vamos a hacerlo? Me parece que esto no resiste el más mínimo análisis. Está la prueba. De repente está todo bien.

Lo que nos respondieron es que además esa empresa ofrecía el servicio de logística y que era la única que lo podía hacer. Entonces preguntamos cuál era el servicio de logística y nos dijeron que era el de despachante de Aduana. ¿Cómo?! ¡Si hay cantidad de despachantes de Aduana en el Uruguay! «No; es que ellos tienen oficina en la frontera». ¡Todos los despachantes de Aduana tienen oficina en la frontera! Señalaron que también se ocupaban de la descarga en el destino. ¿Y qué? Los demás, una vez que cargan, ¿qué hacen? ¿Se quedan con la mercadería para siempre?

¡Es una tomadura de pelo! Esto es una ilegalidad, una irregularidad. Lo digo con la mayor imparcialidad posible: debemos pasar el tema a un juez para que lo investigue.

También convocamos al brasilero, señor Assid García –dueño de la empresa de fletes– para que viniera a declarar. ¿Saben qué nos dijo? Que no podía porque le dolía la columna. Creo que amerita que esto se pase a juzgado y estamos habilitados a decir que esto es una ilicitud.

El cuarto tema es el de la publicidad. Los que dicen que aquí hubo ilegalidad no somos solo nosotros, sino también el Tribunal de Cuentas. Además, fue confirmada porque el señor de la agencia de publicidad vino, nos mintió y encima no quiso contestar nuestras preguntas. Cuando le preguntamos qué relación tenía con el entonces gerente de ALUR o con la empresa, nos respondió que no iba a hablar de eso.

Pero no es todo: esa agencia ganó una licitación por la cual Ancap le paga una suma fija, es decir que la agencia de publicidad contratada cobra una suma fija por mes y, además, arregló para que Ancap le pagara un porcentaje de 1,5 % a la agencia por comisión de agencia con los medios. ¿Y saben qué? Ese señor le cobra a Ancap lo que pactó mensualmente, más el 1,5 % de comisión de medios, y por fuera le cobra el 20 % a los medios por llevarle la publicidad de Ancap. Y a los que este señor contrató para que brinden servicios a Ancap, también les cobra. Y, ¿qué hizo Ancap? Una cosa muy rara: en vez de contratar al medio directamente, la agencia le paga al medio y Ancap le paga a la agencia; de esa forma, la agencia controla todo el flujo de dinero para poder cobrar el porcentaje. Cuando le preguntamos al señor Sendic sobre este cobro por fuera, nos dijo que de eso no sabía nada. ¡Sendic dijo que no sabía! Le preguntamos si le parecía bien y nos dijo que no, que no era correcto. Si Sendic dice esto, no se queden con nuestra palabra, ¡envíen esto al juzgado! Creo que hay que hacerlo.

Después está la denuncia del diputado Nicolás Olivera, de Paysandú, sobre la radio de Quebracho. ¡Es un escándalo! Resulta que un señor le pide a Ancap que le dé USD 5000 de adelanto para comprar unos equipos para emitir una señal de radio en Quebracho. El gerente de Ancap, encargado del tema, le dice que no puede adelantarle dinero para compra de equipos para una radio, lo cual es razonable. Eso fue lo que nos dijo el gerente. A las dos semanas, llaman del directorio y le dicen a este gerente que le adelante a esa persona los USD 5000 porque necesitaban que presentara una pauta publicitaria. Era el año 2014, antes de las elecciones. Efectivamente, se le adelantan los USD 5000 y este señor dice que hace la publicidad en el 2014, pero hete aquí que la radio empezó a funcionar en el año 2015. ¿Cómo hizo para pasar la publicidad si compró los equipos en el 2015? Desde Ancap dijeron que no lo sabían, pero miré la carta y allí dice que había sido solicitado el dinero para operar e instalar una radio, por lo que evidentemente no estaba funcionando. Entonces, mientras trabaja la comisión, Ancap arma rápidamente una investigación e interrogan a esa persona. ¿Y saben lo que dice? Que antes de comprar los equipos emitía con equipos caseros. Esto quiere decir que Ancap puso dinero en una radio del interior que emitía con equipos caseros, ¡y se lo cree! Casualmente, ese señor fue el candidato a alcalde en la localidad de Quebracho por la Lista 1001 del Frente Amplio, que justo es la lista del director que lo estaba defendiendo. ¡Una casualidad!

¿No les parece que esto de la radio también tendría que ir a la Justicia? ¡Esto es impresentable!

Junto con esto está lo de ALUR. El señor de la agencia de publicidad había sido contratado por ALUR en los años 2006 o 2007 sin licitación. Contrataron a dos agencias. Cuando preguntamos por qué habían contratado dos agencias y no más, nos respondieron que invitaron a dos, como podrían haber invitado a cuatro o cinco. ¡Miren qué respuesta nos dieron! ¿Cómo puede suceder que manejando dinero de los uruguayos invitan a dos agencias porque se les ocurre? ¡Es una barbaridad! ¿Dónde quedó la transparencia? Y no termina ahí; lo primero que hace ALUR ese año es una campaña por un valor de USD 400.000. Al mismo tiempo, Daniel Martínez nos dice que llegó a Ancap y terminó con el problema de la publicidad, bajando de USD 1:200.000 a cero, luego de un año de USD 400.000. Entonces, mientras Martínez ponía orden en Ancap central y bajaba la publicidad de USD 1:200.000 a cero, al mismo tiempo en ALUR contrataban directamente una agencia y gastaban USD 400.000. ¿Qué es esto? ¡Imagínense qué estarían diciendo si eso lo hubiera hecho un gobierno colorado, cuando a don Justo Amaro lo procesaron por el caballo que mandó a construir en Sarandí Grande! Está bien, la Justicia se pronunció y no digo que haya estado mal.

El informe del Frente Amplio tiene una picardía en este capítulo que no me pasó desapercibida: pone que no se ha verificado ningún acto administrativo irregular o ilícito imputable al Directorio de Ancap.

(Hilaridad).

–Pero ¡esperen! Aquí estamos averiguando también si hay otros ilícitos y si los hay –y yo creo que es así–, todos deberíamos –aunque alguno entienda que no es imputable al Directorio de Ancap– mandar esto a la Justicia.

Después está el tema de Pluna, que voy a pasar rápidamente porque se ha hecho un buen trabajo. Pero hay un detalle que fue un ilícito. Una funcionaria otorgó un crédito que no debería haber dado. Eso fue irregular. ¿No lo vamos a declarar? No declarar estas cosas que todo el mundo sabe que son irregulares le quita autoridad a quienes se oponen a esas declaraciones. Eso fue irregular e ilícito. ¡Sí, lo fue! Pero además de eso, nos dijeron que el tema de Pluna fue enviado al juzgado penal. Pero ¡cuidado! Porque, por lo que sé, lo mandaron al juzgado penal, pero a la oficina que se encarga de investigar los libramientos de cheques sin fondos, pero no la omisión de un funcionario que un año antes de que saltara el asunto lo supo, hizo una gestión y no informó a sus superiores. Eso, eventualmente, puede ser pasible de sanción. Por tanto, creo que deberíamos mandar esto también a la Justicia.

El sexto tema tiene que ver con el ingreso de personal. No encontré ilicitud en este punto, pero sí algo que es condenable políticamente, que es que entren 777 personas en diez años. Hicimos grandes esfuerzos para aprobar las leyes de prohibición del ingreso a la Administración pública y en diez años entraron 777 funcionarios. Pero bueno, eso no es ilegal.

Lo que sí puede serlo, es algo que pasó en ALUR. En año electoral no pueden ingresar personas al Estado, pero en ALUR ingresaron cien. Hecha la ley, hecha la trampa. ¡Claro!, es una sociedad de derecho privado. Esto se reconoce en el propio informe del Frente Amplio.

Después tenemos el tema del remolcador *Ky Chororo*, pero voy a tratar de ir más rápido porque no sé cuánto tiempo me queda. Creo que acá hay una ilicitud conjunta entre Ancap y la Armada. Resulta que se hace un convenio para construir unas barcasas y un remolcador, del que surge que quien va a hacer el proyecto es un argentino, de quien no voy a dar el nombre porque después lo hará el senador Mieres, que fue quien lo encontró, por lo que le voy a dar la derecha.

SEÑOR MIERES.- Puede decirlo, señor senador.

SEÑOR BORDABERRY.- Resulta que esa empresa fue contratada directamente y se le pagaron USD 700.000, aunque parece que ese trabajo costaba USD 200.000. ¿Qué sucedió? La Armada dice que lo contrató porque estaba en el convenio y lo puso Ancap, mientras Ancap manifiesta que fue puesto en el convenio porque lo pidió la Armada. Después aparece el comandante en jefe de la Armada diciendo que trajo al señor argentino, quien manifiesta que lo contactaron dos ingenieros de Ancap. ¡Epa! O sea

que lo contrataron directamente, sin licitación, porque lo propusieron dos gerentes de Ancap. Se inicia una investigación para ver si Ancap va a llevar adelante una investigación administrativa, ¿y sabe cómo realizan en Ancap la investigación, señora presidenta? Lllaman por teléfono a los ingenieros y les preguntan si es verdad lo que dice la Armada. ¿Qué dicen los ingenieros? ¿Qué les parece que van a decir los ingenieros? Ellos dicen: «No; nosotros no tuvimos nada que ver». Se dijo que ese ingeniero trabajaba en una empresa que en el año 85 trabajó con la Armada, lo que prueba que había conocimiento. Entonces, Ancap manifiesta rápidamente que no hay que investigar nada. ¿Les parece que no hay que investigar? De todas formas es ilícito porque entre Ancap y la Armada contrataron a alguien por USD 700.000 sin licitación. Reitero, eso es ilícito administrativamente; se tiene que hacer una licitación cuando se va a contratar a alguien por USD 700.000. ¡Pero no lo hicieron! Entonces, ¡declarémoslo! Esa ilicitud fue en contravención de normas administrativas.

Con respecto al incremento de los rubros Contrataciones y Honorarios no he encontrado irregularidad o ilicitud, aunque se da una explicación que no es del todo clara. Se dice que es por los tanques, por la aseguradora, pero no se termina de justificar.

Lo que no me cierra son algunas consultorías que se contrataron, entre las que elegimos una al azar. Nos encontramos con que Ancap había gastado USD 140.000 para estudiar las esclusas de San Antonio. ¡A la pucha! Ancap y las esclusas de San Antonio. ¿Qué es esto? Pedí el convenio, en el que se establece que se firmará un acuerdo entre Ancap y la Regional Norte. De los USD 140.000 se adelantaron USD 70.000 en el año 2014. Se tenía que entregar el trabajo a fines del año 2014, pero no ocurrió. Llegamos a mayo de 2015 y el profesional pide que se adelante un 25 % más. De los USD 140.000 que había que pagar, se pagaron USD 105.000 y el trabajo seguía sin ser entregado. Al mes de hacer un pedido de informes –ya pasado un año– aparece el informe final y ¡miren qué casualidad!: la persona era el suplente del candidato a intendente por el Frente Amplio en Salto. No digo que tenga algo que ver, pero le pagaron USD 75.000 antes de las elecciones del año 2014, y recuerdo que en aquel entonces el señor ministro de Economía y Finanzas había hecho una acusación muy grave a la interna de su partido, diciendo que le habían robado a un dirigente por USD 75.000. No digo que haya sido eso, pero es una casualidad y uno ata los datos. Después le adelantaron más dinero.

Creo que contratar consultoras en época electoral, no es lo mejor. ¿No les parece?

Después viene el tema de Trafigura. Acá tenemos discrepancias, pero nos vamos a alinear con el Frente Amplio. Creo que es una actividad reprochable.

SEÑORA PRESIDENTA (Ivonne Passada).- Ha llegado a la Mesa una moción para que se prorrogue el tiempo de que dispone el señor senador.

Se va a votar.

(Se vota).

–21 en 22. **Afirmativa.**

Puede continuar el señor senador Bordaberry.

SEÑOR BORDABERRY.- ¿Qué es Trafigura? Es una empresa internacional holandesa muy reconocida –por su nombre parece ser una empresa muy complicada– que intermedia en el negocio del petróleo. Ancap, así como le compra a Trafigura, compra a otros intermediarios y proveedores. Resulta que cuando hubo una seca, allá por el año 2009, Ancap tenía que comprar gasoil y fueloil en cantidades importantes para UTE y le compró a Trafigura a futuro. Cuando ya estaba jugado, habiéndose pasado de compras, llovió y ya no se necesitó. En ese momento había un convenio con Petroecuador, y como a Ancap le sobraba gasoil pero necesitaba crudo, le plantea a Petroecuador que nos mande petróleo y nosotros le enviamos gasoil para compensar, y salió el negocio. Entonces, la gente de Trafigura, al ver que el negocio resultó bueno, le plantea a Ancap que le sirve que le haga el *fronting* o *backing*, por lo que aparece Ancap comprando, cuando en realidad quien lo hace es Trafigura. Formalmente aparece Ancap vendiendo, pero detrás está Trafigura, es decir que se usa a Ancap de pantalla. Así Ancap empieza a comprar petróleo a Petroecuador para Trafigura y esta le paga una comisión pequeña: Ancap gana como USD 6 millones.

Pero investigamos un poco por qué Trafigura no compraba directamente en Ecuador. No lo hacía porque el presidente Correa había dicho que eran mafiosos y les había prohibido entrar. ¿Qué hace, entonces, Ancap para ayudar a este intermediario? Le dice: «Dejá que yo compro por vos y te lo vendo, y te compro a ti y le vendo a él». Está bien; el abogado me dijo que legalmente se puede hacer, ¡pero yo creo que una empresa del prestigio de Ancap no puede prestarse a esas maniobras!

Para embarrarla del todo nos trajeron antecedentes de los años 2000 y 2001, cuando ya se había hecho una operación con otra intermediaria llamada Glencore. Está bien, se hizo en la época en que nosotros éramos gobierno, pero si no me gusta lo voy a decir igual: ¡no me gusta! ¿Por qué se hizo el negocio con Glencore? Porque lo acusaban de tener posición dominante, es decir, de comprar y vender mucho, y para que no lo acusaran se iba a dividir: Glencore iba a seguir comprando y vendiendo mucho, pero Ancap le iba a hacer de pantalla para que no lo acusaran. ¿Les parece que un ente del prestigio de Ancap se puede prestar a estas cosas? ¡Realmente es una locura! Podrá ser lícito, pero yo no lo haría más. Inicialmente, esto lo votó todo el Directorio de Ancap. Lo resolvió el señor Sendic y

después lo ratificó todo el directorio, hasta que el director Camy planteó su objeción. Se empezó a analizar, pero no se tomaban decisiones, hasta que un día Ancap dijo que no lo iba a hacer más. ¡Y no lo hagan más!, porque después nos preguntamos por qué figuramos en las listas de paraísos fiscales. ¡¿Cómo no vamos a figurar en listas de países que son paraísos fiscales si usamos a un ente autónomo para hacer operaciones pantalla?! Creo que eso está mal.

(Ocupa la presidencia la señora Lucía Topolansky).

—En lo que sí coincido con el Partido Nacional es en lo referente a la firma Exor. ¿Qué es el capítulo Exor? Los señores senadores recordarán que nosotros votamos unas leyes mediante las cuales el Gobierno le daba dinero a Ancap para que cancelara su deuda con PDVSA. Resulta que esa operativa permitía comprar bonos venezolanos a una cotización más baja, y de esa forma se pagaba menos por la deuda nuestra. Resulta que quien le había traído el negocio a Ancap era la firma Exor. Está probado que lo trajo el que Ancap contrató. Por más que no hubo contrato, en los hechos se hicieron presentes unos señores paraguayos y ¡qué casualidad!, el representante de los señores paraguayos de Exor era un suplente a diputado por el Frente Amplio que en el período pasado había actuado como diputado. Ese diputado suplente del Frente Amplio le vendió a Ancap, sin licitación, los servicios financieros para cancelar la deuda, con lo cual se calcula que Exor ganaría unos USD 20 millones o USD 25 millones. Insisto: un diputado suplente del Frente Amplio intermedió para que una empresa ganara esa suma, siendo contratada sin licitación. Algunos dicen que no hubo contrato, pero no entienden que, aun sin firmarlo, a veces hay contrato igual porque se generan responsabilidades. Fueron a ofrecerle esto al señor Sendic, quien les dijo: «Tráiganme lo que hay de PDVSA». Se lo trajeron y fueron juntos a PDVSA, donde firmaron un documento en conjunto en el que se habla de «Exor y Société Générale Bank», y después abrieron una cuenta en el Société Générale Bank. Es decir que los hechos posteriores de los contrayentes sirven para explicar cuál fue su real voluntad; ¡de eso no hay duda! El reconocimiento más grande es que después Ancap hizo una transacción. Personalmente, creo que la transacción estuvo bien hecha porque, sin duda, los señores de Exor hubieran ganado el segundo juicio en virtud de que hubo un incumplimiento del Estado uruguayo. Ahora bien, lo primero fue irregular. Que un diputado —suplente o lo que sea— ande haciendo gestiones con un ente del Estado, me parece que debería analizarse en la sede correspondiente al tráfico de influencias.

Otro tema en el que coincidimos con el Frente Amplio es el de la planta de bioetanol en Paysandú y la actuación de Serrana Bioenergy. La verdad es que parecen lógicos los motivos por los cuales no dejaron participar a esa empresa. ALUR había empezado un proceso un año atrás, ya había invitado a ocho empresas y había dado un ganador. Ahí aparecen unos señores de Serrana Bioenergy y dicen que lo hacen por la mitad, pero no tenían antecedentes ni

presentaron un proyecto. Me parece que había un argumento fuerte: si había un proceso ya iniciado, no se iba a dejar sin efecto. Además, los documentos que conseguimos hablan muy mal de esos señores de Serrana Bioenergy. Hay un *e-mail* dirigido al señor Sendic por uno de sus dueños que dice que le manda ese *e-mail* como un frenteamplista de toda la vida. ¿Qué tiene que ver eso? Tenía que «darle pelota» o no, independientemente de que fuera frenteamplista de toda la vida. Al final del *e-mail* dice que primero hacen el planteo hacia adentro de «nuestra» fuerza política porque no quieren que se entere la oposición y hagan uso de ello. ¡Pará! ¡¿Qué estás planteando?! O tenés razón o no la tenés, seas frenteamplista, independiente, blanco, colorado o de Unidad Popular. ¡Es así de claro! Además, hubo un incidente enojoso porque no quisieron contestar si tenían antecedentes, cuando no los tenían.

Por otra parte, sí hay algunas dudas sobre unas actas anteriores —a las que hizo referencia el senador Saravia— que realmente nos llamaron la atención. Seis meses antes de la licitación, el gerente de ALUR dice que opta por la tecnología de Abengoa que coincidentemente es la que gana un año después. Después de eso, en el mes de la licitación, el ingeniero Cayota —al quien también mencionó el senador Saravia— dice que Abengoa va a ofrecer USD 88 millones. Resulta que ofrece USD 82 millones y cobra USD 96 millones. ¡Pah! Llama un poco la atención eso, pero lo revisé hasta de canto —tengan la certeza— y no encontré nada.

Después está la relación entre ALUR y Ancap, donde hay una ilicitud muy grande con unos contratos retroactivos. Ustedes saben que ALUR produce y vende biocombustibles a Ancap. La ley de biocombustibles dice que Ancap pasa ese costo a tarifas. El negocio es el sueño del pibe: Ancap paga los costos a ALUR y encima una ganancia. Cuantos más grandes son sus costos, más gana, porque tiene un porcentaje de la ganancia. Pese a que eso es lo mejor del mundo —es como tener la vaca atada—, ¿qué sucedió? Perdió plata. Había estimado que iba a trabajar a capacidad plena, pero no se sabe bien por qué eso no sucedió y perdió plata. Entonces, ¿cómo lo arreglaron? Hicieron que Ancap le aumentara las ganancias retroactivamente. El margen operativo era del 5 % y se lo subieron dos años para atrás al 35 % —multiplicando por siete—, un año para atrás al 15 % —el triple— y después se lo duplicaron. ¡Eso no se podía hacer! Lo que permite la ley es pasar el costo a Ancap, pero esta había pagado un costo que ya había pasado la tarifa y no podía renegociar. Eso es ilegal: contraviene la ley de biocombustibles. ¡Clarito! Eso hay que declararlo y no se puede hacer más.

Por su parte, debemos replantearnos la ley de biocombustibles porque si dejamos de mezclar biocombustibles nos cuesta USD 100 millones menos por año. Hoy se dio cuenta de un proyecto de ley que presentáramos, en el que decimos que se puede mezclar según un porcentaje de paridad con el precio del refinado. Por ejemplo, si se está

10 % arriba, se mezcla el 5 %, pero si se está 20 % arriba, no se debe mezclar más del 2,5 %.

Antes de continuar, me gustaría saber de cuánto tiempo dispongo.

SEÑORA PRESIDENTA.- Le restan 19 minutos, señor senador.

SEÑOR BORDABERRY.- No encontramos ningún tipo de irregularidad en la relación Ancap-UTE que se denunció. En realidad, UTE ha adelantado dinero a Ancap, pero lo ha hecho, principalmente, porque es un cliente muy problemático: cuando necesita es muy de golpe, por una seca, y después no necesita más; no se trata de cualquier cliente.

Después está el tema del funcionamiento de la planta desulfurizadora. Más allá de la fiesta de los USD 600.000, se nos dijo que iba a producir –si no me equivoco– entre 30 y 34 toneladas de azufre por día y solo produce 5 toneladas. Entonces, una de dos: o de vuelta le erraron al cálculo o están mandando el azufre para la atmósfera, contaminando. Cualquiera de los dos casos es grave y la explicación que dio Pastorino no me pareció la más sensata. Dice que ahora no estamos comprando el combustible que tiene más azufre, que era el venezolano. Entonces, ¿habremos hecho la planta desulfurizadora para comprarle a Venezuela y ahora no lo estamos haciendo? ¡Vaya uno a saber!

Hay una duda muy grande sobre los yacimientos de Treinta y Tres, toda la actividad de la minería y un gerente que es acusado de doscientas mil cosas, pero no pude llegar a conclusiones en este poco tiempo. Como no quiero ser injusto, voy a seguir investigando y llegar a mis conclusiones.

También hay irregularidades en las importaciones, aunque en este caso creo que es una irregularidad regular porque, en realidad, lo que se autoriza es a regularizar de acuerdo con una norma que lo permite. Allí no encontré más que un vacío legal en las obligaciones de Ancap.

Voy a permitirme distraer al Senado en dos últimos aspectos. Uno es un gran tema pendiente: el gobierno de las empresas públicas, en lo que creo que quizás podamos llegar a un acuerdo con el oficialismo. El régimen jurídico de las empresas públicas está previsto para administraciones. De hecho se llaman así: Administración Nacional de Combustibles, Alcohol y Portland; Administración Nacional de Telecomunicaciones; Administración Nacional de Usinas y Trasmisiones Eléctricas. El régimen jurídico es para administrar el combustible, el alcohol y el pórtland, para administrar las telecomunicaciones, etcétera. Ahora bien, actualmente son empresas que compiten, pero tienen un régimen jurídico para administrar, que no es lo que requieren. De ahí vienen los problemas. Para poder enfrentar lo que hoy necesitan, crean sociedades anónimas bajo

ningún control. Entonces, si los controles que se establecen en las administraciones no son los adecuados, lo que deberíamos hacer es cambiar los controles y no inventar sociedades para que no sean controladas. Esto ya lo advertía Eduardo Ache en un reportaje que le hicieron en 1999. Dijo que se venía este lío y que había que encararlo. Adjuntamos un informe del profesor doctor Jaime Sapolsky que, si tienen tiempo, recomendamos que lo lean porque da en la tecla con esto y puede ser una base, más allá del rol que cada uno piensa que debe cumplir una empresa pública. Creo que es esencial buscar un régimen jurídico para una empresa moderna y no para su administración. Hay que pensar quién controla, porque creamos Cementos del Plata, Pamacor o ALUR, pero directores son los gerentes y directores de Ancap, y los accionistas también son los mismos. Entonces, no hay un control del dueño, del accionista, y ahí pasa lo que pasa. Es un tema mucho más profundo. Si desde este Senado atacamos ese problema y traemos una solución, le haríamos un legado tremendo a nuestro país. Me desespera no poder hacer esos aportes más allá de quien sea. Pongamos los equipos a trabajar y cambiemos esto, que el Uruguay lo necesita.

Para terminar, señora presidenta, quiero decir que, en *Historia universal de la infamia*, Jorge Luis Borges habla de un cuento de esclavos en el Mississippi. Para ello, se remite a la decisión del cura De las Casas, quien le mandó una carta a Carlos V para pedirle que lo dejara importar negros del África –sé que hoy se habla de otra forma, pero así lo dice Borges– para que se hacinen en las minas antillanas en lugar de los indios. O sea, el cura De las Casas era realmente un hombre muy sensible: no quería que se hacinaran los indios y, entonces, quería importar esclavos para que se hacinaran. En esa causa remota él ve una cantidad de efectos. Hace referencia a la guerra de la Secesión en Estados Unidos, al triunfo del pintor oriental doctor Pedro Figari en París y a la abominable rumba *El Manisero*.

Si buscamos la causa remota de lo que pasó en Ancap, creo que hay que ir al *Acuerdo energético de Caracas* del año 2005, ese acuerdo entre Chávez y Vázquez por el que le dieron a Ancap un crédito por el 25 % de las compras en petróleo, es decir, USD 450 millones por año. A veces es difícil manejar la escasez, pero mucho más difícil es manejar la abundancia de recursos. Creo que eso le hizo mal a Ancap, porque parecía un adolescente de 16 años al que le dieron una tarjeta de crédito y salió a gastar pagando los mínimos. ¡Con USD 450 millones que le entraban todos los años!

Primero, Daniel Martínez dijo: «Voy a ordenar financieramente», y estuvo bien; pero después de eso dijo: «Voy a cambiar la orientación, la estructura» y suprimió al gerente. Agregó: «Vamos a tener algo horizontal, no vertical» y eliminó al gerente general. Después se largaron a invertir, pero todas las inversiones se estimaban inicialmente en una cifra y cuando llegaba el momento estaban mal calculadas: la planta desulfurizadora primero iba a costar 90, después 150, y costó 420; la planta de cemento

iba a costar 118, pero costó 490, y la planta de cal iba a costar entre 85 y 90, pero costó 147. Es decir que siempre erraban para arriba. Claro: la plata era prestada a 15 años y la pagaba el que venía atrás; no tenían gerente financiero y apareció la orientación ideológica que decía que la pérdida no era algo malo, a lo que se sumó que tenían crédito para generar pérdidas. Esa fue una combinación explosiva, una tormenta perfecta: sobra la plata, había gente que decía que era bueno tener pérdidas, había dinero a crédito en abundancia, no había gerente general ni gerente financiero, es decir que no había capitán ni contramaestre en el barco, y la tripulación bailaba alegremente los vales de que las pérdidas y los déficits son buenos. Era el *Titanic* saliendo de Southampton rumbo a Nueva York con toda la alegría, tocando música en la cubierta.

En fin, nosotros avisamos. Algunos pasábamos y les decíamos: «Cuidado con los témpanos». ¡Pero no! Ellos decían: «Dale a la música, ¡dale que va!». El Ministerio de Economía y Finanzas les avisó, pero ya era tarde; no lo escucharon. Después de eso apareció ALUR y el sistema político le dijo: «Te apruebo la ley de agrocombustibles y todo lo que te cueste, y toda la inversión que hagas se la pasas a la tarifa». Con un Ancap sin gerente general, apoyada públicamente por los defensores de que las pérdidas no son malas, sin duda apareció una tentación populista electoral que, siempre latente, encontró un campo fertilizado por esa abundancia de dinero. Ahí empezó a hacerse visible. El presupuesto de publicidad que Martínez había dejado en cero pasó a ser de USD 11 millones en 2013 y USD 11 millones en 2014, coincidiendo con los años electorales. Y lo que se hacía en Ancap se repetía en ALUR. A su vez, ALUR este año va a gastar \$ 3:500.000 en publicidad, pero en el año electoral de 2009 gastó \$ 16 millones. Según nos explicó el gerente, se pautaba en medios de comunicación en forma espontánea y en radios que no emitían o lo hacían con medios caseros. Se aumentaron los contratos a los consultores y, junto con ello, aparece lo que necesita ese desarrollismo mágico: la fastuosidad, las fiestas. Se gastan USD 600.000 en una fiesta. Lo tengo acá, en el repartido B. Ábralo conmigo. Vayan a la foja 137. ¡Háganlo! ¡Mírenlo! En carpas se gastó USD 120.000. ¡En una fiesta se gastó USD 120.000 en carpas! En ambientación y mobiliario –página 138– se gastó USD 75.000. ¡Ojo! También ambientaron la carpa de la presidenta argentina. ¡USD 75.000! Las azafatas costaron USD 15.000. ¿Azafatas? Y lo más lindo de todo: el servicio de catering, opción plato caliente con mesas de quesos –que obviamente incluye vajilla–, costó USD 100.000. Esto lo hicieron en el barrio obrero de La Teja, pero no invitaron a los obreros que allí residen.

El Frente Amplio, ¡vergüenza nos tiene que dar como uruguayos! ¡A mí me da vergüenza! Solo esto justifica, señoras y señores senadores y señora presidenta, que todo pase a la Justicia penal. ¡Es la plata del pueblo! Los que se dijeron defensores del pueblo hacen esto: opción plato caliente con mesa de quesos, vajilla y azafatas por USD 600.000. En la escuela no gastamos en niños que

no tienen útiles, pero optamos por el plato caliente en La Teja. Pero ¡por favor! ¡Hemos perdido el rumbo! ¿A dónde fuimos a dar? Se gastan USD 600.000 en una fiesta, y la pelea es si lo decidió el gerente o el presidente de la empresa. ¡No! ¡No! ¿Dónde está la austeridad republicana del Uruguay? ¿Dónde quedó? En esa fastuosidad que el desarrollismo mágico necesitaba para sumarla a esa idea que nos trató de vender a todos, y hoy falta.

Después, con todo eso, empezaron a descubrir que las sociedades anónimas les permitían a ellos actuar por fuera de las licitaciones, y un día deciden ser grandes jugadores intermediarios y hacen *backing* y *fronting* con Trafigura. Otro día deciden embarcarse en el negocio del cemento sabiendo que daba pérdida. Y multiplican por cuatro las inversiones necesarias.

Desde la oposición les hemos advertido una y otra vez, y hoy, como dice la canción, se preguntan: «¿Qué nos sucedió? ¿Qué nos pasó? ¿Dónde está el amor?». ¿Cómo qué nos pasó? Nos pasó todo esto. No fue una cosa, sino muchas. Y aquí estamos, porque el problema de Ancap se trasladó al país, porque el Uruguay que en el 2004 tenía un 1,8 % de déficit fiscal pasó a tener 3,5 %, y esa diferencia está explicada en un 35 % por lo que le pasó a Ancap. Entonces, ya no es una cuestión de que la empresa da pérdida y es bueno o malo, sino que están perjudicando la economía del Uruguay y el trabajo de los uruguayos. ¡Algo hay que hacer!

El derecho consagra tres causas de descalificación de los funcionarios: la omisión, la ineptitud y el delito. Cuando se derrochan ingentes recursos colectivos sin explicaciones adecuadas, se abre una fuerte presunción de desajuste, que en este caso se podría cuantificar en millones y millones de dólares. Ha habido omisión, sin duda; quizás ineptitud. Delito, ¿habrá habido?

La fiesta, las adquisiciones en las que no se cumplieron los procedimientos legales, el adelanto generoso al correccionario que es contratado, las campañas publicitarias multimillonarias para promocionar una empresa que es monopólica, sin obtener beneficio alguno, ninguna ventaja para Ancap, ninguna ventaja legítimamente útil para la comunidad en esas conductas. Todo esto es pan y circo. ¡Mucho circo solventado por cuentas poco claras, y poco pan, salvo el que se consumió en esa fiesta! Están los sobrecostos y los negocios ruinosos que nadie ha sido capaz de sostener técnicamente, esos que solo se defienden sobre la base de una rara intención de diseminar fondos para satisfacer compromisos con determinados destinatarios.

¡Llegó el momento de llamar a las cosas por su nombre! ¡Llegó el momento de llamar a las cosas por su nombre! Posiblemente, la actividad de la comisión no haya sido suficiente para el esclarecimiento completo del tema porque las comisiones investigadoras tienen un límite en el tiempo y en su tarea. Además, al amparo de esas limitaciones muchos involucrados no concurrieron a declarar

porque, en realidad, no tuvieron la decencia de venir a hacerlo. De eso se trata: de la decencia. No es adecuado sostener que algunas actividades no se pueden realizar en tanto empresa estatal cuando, por otro lado, se hacen como una sociedad privada.

La investigación que hemos desarrollado ha sido, por lo menos, un comienzo. Más allá de lo que resulte de las declaraciones que recojan lo actuado, algunas de ellas pre- visibles, tengo la esperanza de que tal vez quede algo. Es de esencia del Estado de derecho la existencia de contrapesos al poder, el funcionamiento de los controles y, en definitiva, la responsabilidad de los agentes públicos.

La rectificación de errores y horrores en la gestión futura y el llamado a responsabilidad de quienes han actuado irregular e ilegítimamente dotarán de mayor calidad al sistema político nacional. En definitiva, nos va a favorecer a todos.

Y como le dijo el ingenioso hidalgo a su escudero: «Y dejemos esto aquí, Sancho, que si mal gobernares, tuya será la culpa y mía la vergüenza; mas consuélome que he hecho lo que debía en aconsejarte». He aconsejado.

Gracias, señora presidenta.

SEÑOR MIERES.- Pido la palabra.

SEÑORA PRESIDENTA.- Tiene la palabra el señor senador.

SEÑOR MIERES.- Señora presidenta: voy a comenzar, igual que otros senadores que me precedieron en el uso de la palabra, agradeciendo a los funcionarios que tuvieron a su cargo la tarea de acompañar este trabajo, que ciertamente fue tan intenso. Me refiero a los secretarios de la comisión, al Cuerpo de Taquígrafos, a los funcionarios del Senado en general.

Quiero decir también que, como se ha dicho acá, el funcionamiento de la comisión ha sido muy difícil, complejo y delicado. Logramos un funcionamiento razonablemente cordial, con el que fuimos resolviendo algunas dificultades que eran bastante complicadas. Debo reconocer, como hemos hecho en otras oportunidades, el rol del presidente de la comisión, señor senador Otheguy, que pese a estar muy directamente afectado por el tema que se estaba tratando, siempre mantuvo el ejercicio de ese rol de manera destacable por su ecuanimidad y su capacidad de diálogo.

También debo señalar –porque me parece de orden, pues vamos a mencionarlo directa e indirectamente en muchas oportunidades– la lamentable ausencia del presidente de este Cuerpo, señor Raúl Sendic. Desde nuestro punto de vista debió haber estado acá para hacerse cargo y defender una gestión de gobierno. Una de las características fundamentales de un político es hacer frente a las responsabilidades y a las consecuencias de sus actos, y

defenderlas directamente. ¡Parece un gravísimo error que el señor presidente del Senado esté hoy en Cuba, en la Feria Internacional del Libro, y no acá, haciéndose cargo de todas estas cosas que se vienen diciendo y que nosotros vamos a desarrollar! Así que lamento que no esté acá para responder, porque ciertamente nos hubiera gustado que lo hiciera, como corresponde.

También debemos agradecer la comparecencia de un número muy importante de personas que participaron de la comisión, pero al mismo tiempo señalar –y comparto el calificativo de indecencia– la reticencia de once funcionarios de Ancap que se negaron a concurrir, en varios casos con notas calcadas, fotocopiadas, donde lo único que cambiaba era el nombre. ¡Personas a las que todos los uruguayos les pagan el sueldo tenían que venir a explicar a los representantes del pueblo qué era lo que había pasado y cuáles eran sus responsabilidades, pero prefirieron no comparecer! Les puedo asegurar que me parece que es inédito. Creo que en ninguna investigadora parlamentaria hay antecedentes de que un funcionario resolviera no comparecer.

Voy a nombrarlos porque quiero que quede constancia en la versión taquigráfica: Gerardo Marcelli, gerente de Negocios Diversificados de Ancap –¡pavadita de cargo!; cargo de una altísima responsabilidad–; Carlos Marichal, gerente de Planificación Estratégica; José Pastorino, que vino una vez y se negó a volver a comparecer cuando se necesitaba su testimonio para profundizar en algunos asuntos; Miguel Rabosto, gerente de Planificación y Desarrollo; Javier Cousillas, gerente de Abastecimiento; Schubert Santos, gerente de Recursos Humanos; María del Carmen Giráldez, exgerenta Económico-Financiera; Susana Caimi, contable; Selva Martínez, contable; Cristina Ferrari, contable; y Guillermo Boam, jefe de la Terminal Petrolera de José Ignacio. Todos ellos se excusaron de venir a dar cuenta de sus actos ante los representantes del pueblo cuando se les estaba pidiendo que explicaran el porqué de sus actuaciones para conocer sus eventuales responsabilidades. ¡Inédito!

Por lo tanto, señora presidenta, es de las cosas que tenemos que corregir en la legislación con respecto a la actuación de las comisiones investigadoras.

Creo, a diferencia de algunos miembros de este Cuerpo, que las comisiones investigadoras son un instrumento muy importante de la institucionalidad democrática, que cumplen una tarea fundamental en el ejercicio del control que este Parlamento debe ejercer con respecto a la Administración en sus diversas manifestaciones. No en balde es uno de los tres instrumentos que el Parlamento tiene para controlar al Poder Ejecutivo y a la Administración en general. La verdad es que la experiencia que el Uruguay tiene en el sentido del desarrollo de las comisiones investigadoras es buena, a diferencia de lo que dicen algunos que ahora, repentinamente, están tratando de descalificarlas. Además de las abismales diferencias que tenemos en

cuanto a las conclusiones del informe de la bancada del Frente Amplio con respecto a las responsabilidades de Ancap, tenemos una gran diferencia en lo que refiere al sorprendente recorte de facultades que esa fuerza política interpreta que deben tener las comisiones investigadoras. Poco menos que se confunden con las comisiones con fines legislativos. Después de haber hecho –y diría que bien, porque comparto que la oposición debe controlar– un permanente uso del instrumento de las comisiones investigadoras por parte de esa fuerza política, ahora, en el Gobierno, dice que esas comisiones tienen que tener muy pocos poderes y que, además, no deberían existir. ¡Caramba! ¡Lo que cambian los lados del mostrador a veces!

Puedo asegurar, señora presidenta, que la comisión que investigó la crisis bancaria del 2002 en la Cámara de Representantes fue un factor relevante para que el Banco Central del Uruguay introdujera enormes modificaciones en su funcionamiento institucional. Se profesionalizó, se fortaleció; asumió criterios de profesionalidad. ¡Vaya a saber si esto hubiera ocurrido de no mediar la actuación de una comisión investigadora que puso arriba de la mesa, por denuncia del entonces diputado Víctor Rossi, del Frente Amplio, las debilidades y los desastres en los que incurría el Banco Central controlando a los bancos de este país!

Lo mismo pasó en el caso de la investigación sobre la gestión de la Corporación Nacional para el Desarrollo. ¡Cuánto ha cambiado hoy, en materia de transparencia, el funcionamiento de la Corporación Nacional para el Desarrollo, después de aquella comisión investigadora que se llevó adelante en el año 2003, de la que fui el miembro denunciante y que determinó un montón de debilidades y de evasiones al derecho y al contralor del Tribunal de Cuentas!

¡Vaya si son útiles! Estoy convencido de que lo son.

Esto ya lo podemos ver, señora presidenta, en las recomendaciones que están incluidas en estos informes, muchas de las cuales ya están siendo tomadas en cuenta. Ancap, después de tres años sin tener un gerente financiero, por primera vez llamó a concurso, aunque según su Ley Orgánica los gerentes los elige el directorio sin necesidad de ningún llamado. Ahora se está concretando el nombramiento de un gerente financiero. Además, acaba de anunciarse públicamente que otra vez habrá gerente general, tal como debió haber habido y dejó de existir a partir de las reformas institucionales que se hicieron en cierto momento. Estas cosas no son ajenas a lo que se ha estado discutiendo en estos meses, como tampoco es ajeno lo que se ha hecho público sobre la situación de Ancap.

Entonces, es muy relevante defender el instrumento cuando se está en la oposición, pero con más razón todavía, si se actúa con transparencia, hay que defenderlo desde el Gobierno, porque quien está en el Gobierno sabe –y los que estuvieron también– que es muy veleidosa la

probidad de los hombres. ¡Qué más quiere un gobernante transparente, decente, que lo controlen y que también controlen los actos de todos sus jefes en el Estado! Al revés, deberían estar contentos. Sin embargo, ahora hay todo un discurso contra el rol de la investigación parlamentaria.

Señora presidenta: se ha querido llevar el debate una y otra vez –en el informe del partido de gobierno esto vuelve a aparecer– a la concepción de las empresas públicas. No hay peor defensa de un papel fuerte de las empresas públicas de este país –en el que yo creo– que la gestión que estamos analizando. Esto es un ataque a la yugular de las empresas públicas. La gestión que está siendo objeto de evaluación aquí, en el Senado, es la peor ayuda que hay para defender el vigor y la importancia de las empresas públicas. Como creo en ello, me parece que lo mejor que se puede hacer para defenderlas es denunciar todos los desastres que han ocurrido en estos años, de manera tal de lograr para el futuro una modificación que las haga fuertes para enfrentar los errores y horrores que estamos analizando.

Se ha hablado, además –en ese sentido he escuchado a varios legisladores y el informe del Frente Amplio también lo dice–, de que la comisión investigadora solo tiene por objeto determinar las irregularidades o ilicitudes, pero que no le corresponde evaluar la gestión. Ya dijo el señor senador Bordaberry –y comparto sus expresiones– que es imposible determinar cuáles son las irregularidades o las ilicitudes si no se analiza una gestión. Las irregularidades e ilicitudes existen en la gestión, en el desarrollo de las acciones de política. Pero además, señora presidenta, la gestión es también generadora de responsabilidades. No es cierto que esté ajena a la existencia de responsabilidades; al contrario. Los problemas de gestión pueden implicar la existencia de responsabilidades de los jefes de esos organismos. Las responsabilidades de los jefes no se limitan exclusivamente a irregularidades o ilicitudes. Hay un campo muy amplio de responsabilidad referido a conductas que implican mala administración, negligencia, ineptitud, omisión. Dos de las tres causales de destitución de un funcionario están relacionadas directamente con la mala administración: ineptitud y omisión.

Hay normas al respecto, como por ejemplo en el Título VI del TocaF, artículos 137 a 148. Hay responsabilidad administrativa cuando la conducta del jefe se aparta de las normas aplicables, de los objetivos y de las metas previstas. El artículo 137 del TocaF habla del apartamiento inexcusable de los principios y procedimientos de buena administración.

Finalmente, los artículos 197 y 198 de la Constitución establecen con claridad que el Poder Ejecutivo podrá observar a los directores de los entes y servicios del Estado si han ocurrido actos inconvenientes o ilegales –inconvenientes, no solo ilegales– e incluso podrá suspender los actos afectados. Es decir que la inconveniencia de un acto realizado por un jefe de una empresa pública puede

ser objeto de responsabilidad administrativa. Además, el artículo 198 establece, no solo el poder, sino el deber del Poder Ejecutivo de destituir a los directores de los entes autónomos y servicios descentralizados cuando han incurrido en ineptitud, omisión o delito en el ejercicio de sus cargos.

Entonces, está claro que el objeto de nuestra investigación implica el análisis de la gestión. No existe manera de realizar la investigación de una administración que no sea a partir de la gestión. Está claro también que se pueden identificar problemas de gestión, de mala administración, de ineptitud, de negligencia o de omisión. Por otro lado se pueden identificar irregularidades, esto es, violaciones de las normas o actos irregulares que contravienen las reglas, los decretos, las leyes, la Constitución. Y además se pueden constatar actos y conductas que signifiquen ilicitudes, esto es, la comisión de una responsabilidad penal. De las tres cosas vamos a hablar.

Hay irregularidades que no necesariamente implican la comisión de un delito, que no tienen sanción porque no implican la determinación de un tipo delictivo; pero hay irregularidades que configuran situaciones de ilícito castigadas en el derecho penal. Estas son las cosas que vamos a analizar. Y contra lo que ha dicho y repetido hasta el cansancio el partido de gobierno, en la gestión de Ancap hubo una pésima administración, gravísimos errores de gestión, pero también hubo un número importante de irregularidades, esto es, de violaciones a nuestro ordenamiento jurídico. Además, algunas de ellas tienen la apariencia de constituir delito. De esas cosas hablaremos.

Vamos a empezar por la gestión, recordando estas palabras: «Nadie puede desconocer que las inversiones de Ancap fueron, en general, muy malas, tanto por el enorme aumento que tuvieron los valores originalmente previstos, como por los resultados obtenidos.

A ello hay que agregar un incremento desmesurado, no solo de los costos de distribución sino también de los costos internos de operación. Hasta ahora, los evidentes problemas de gestión que existen no han sido corregidos».

¿Saben quién dijo esto? El señor ministro de Economía y Finanzas, contador Danilo Astori, el 13 de diciembre del año pasado –hace dos meses–, en oportunidad de contestar una carta que el señor senador Mujica le dirigiera.

Hay evidentes problemas de gestión. Pero además hay hechos que rompen los ojos. El Gobierno salió a las corridas, antes de finalizar el año, a votar una ley –el 28 de diciembre en el Senado y el 2 de enero en la Cámara de Representantes–, para capitalizar Ancap. ¿Qué mayor demostración de la catástrofe? ¿Qué mayor demostración del desastre? A esto hay que agregar la ausencia de un gerente financiero y el nombramiento ahora del gerente general. Y también debemos mencionar la intervención, que creo es dudosamente constitucional, que está ejerciendo el Poder

Ejecutivo sobre Ancap. Hoy el Poder Ejecutivo toma las decisiones pasándole por arriba al directorio, que por otra parte está en una situación que no se sabe exactamente cuál es, porque sus integrantes se fueron y al otro día volvieron. En definitiva, parece que el 31 de marzo se van, y yo digo que es injusto para algunos de ellos, porque de los cuatro integrantes del Gobierno hay dos que entraron el año pasado y dos que tienen una larga responsabilidad en todas estas cosas. Pero se los saca a todos.

Creo que hay señales, conductas del propio partido de gobierno que contradicen flagrantemente lo que firmaron los señores senadores integrantes de la comisión. Uno lee el informe y está todo bien. ¡¿Cómo que está todo bien?! Tuvimos que meter USD 622 millones para darle un tanque de oxígeno a Ancap, tenemos que cambiar las autoridades y nombrar un gerente general nuevo y un gerente financiero, y además el Poder Ejecutivo interviene la empresa. ¡No está nada bien! ¡Ha sido un desastre! Esa es la prueba del nueve de la situación. Además, rompe los ojos. Ancap es la empresa más grande que tiene el Uruguay, actúa en régimen de monopolio en casi todos sus sectores y sus áreas, y en el período de mayor crecimiento económico de la historia del país, sin que hubiera existido ninguna catástrofe internacional, sin que el crudo se hubiera disparado a las nubes –todo lo contrario–, sin que el dólar se hubiera disparado –recién empezó a crecer el año pasado– se fundió. ¡Es brutal! ¡Es un récord! ¡Es increíble! Pero es lo que estamos viviendo. Es por eso que el otro día, cuando se discutió la capitalización, decíamos que era increíble también que no se sustituyera a las autoridades. Las pérdidas acumuladas de los ejercicios 2012 al 2015 llegan a USD 800 millones. No ocurrieron en un ejercicio; empezaron en el ejercicio 2012, se repitieron en mayor medida en el 2013 y aumentaron otra vez en el 2014. Y a pesar de todos los esfuerzos del 2015 para tratar de revertir la situación, ya con una intervención de hecho desde el Poder Ejecutivo, la empresa sigue generando pérdidas. La relación deuda-patrimonio antes de la capitalización era de 10 a 1. Eso, técnicamente, es una empresa en situación de quiebra. ¿Y por qué ocurren esas cosas? ¿Por arte de magia? No. Por un fracaso en la gestión, por una conducción que no cumplió con los criterios de la diligencia, del manejo responsable.

Con relación a las inversiones, ya se ha hablado acá; simplemente voy a repetir algunos datos. La desviación en la construcción de la planta desulfurizadora con respecto al plan original es de USD 325 millones; la desviación de la reestructura de las dos plantas de cemento es de USD 363 millones; la desviación con respecto a la planta de cal es de USD 53:500.000; y la de la planta de bioetanol es de USD 46 millones. Es decir que había USD 403 millones de inversiones proyectadas por Ancap y se terminó gastando USD 1100 millones, casi USD 800 millones de desvío con respecto a la planificación original.

A eso hay que agregarle la capitalización en las colaterales, sin contar la información que salió a fin de año en *Búsqueda*. Allí se indicaba que el presidente Coya había

tomado la decisión, desde la presidencia –de esas ha habido muchas; las resoluciones de urgencia de presidencia pasaron a ser el mecanismo común, cuando debía ser excepcional– de agregar USD 24:500.000 a Cementos del Plata en capitalización. Sin contar eso, en el período analizado Ancap capitalizó las colaterales en USD 344 millones. Y desarrolló una política de endeudamiento totalmente equivocada. Aquí me remito a las palabras del exministro de Economía y Finanzas, Fernando Lorenzo, que con mucha claridad explicó por qué la política de endeudamiento de Ancap había sido una catástrofe y totalmente contraria a la que ha tenido el Gobierno nacional en todos estos años. Concretamente, se endeuda en dólares cuando factura en pesos, y lo hace a cortísimos plazos y con bancos internacionales.

Además de estos hechos, que son más macro de la empresa, Ancap disparó sus costos internos. Los famosos costos de distribución se incrementaron en un 32 % cuando la cantidad de metros cúbicos vendidos se había incrementado en un 20 %. Por lo tanto, ahí se sobregiraron. En mano de obra hay un incremento real –descontada la inflación– del 50 %. La reestructura, que iba a costar un 7 %, costó un 20 %. El incremento del número de funcionarios representó un 33 %. Hubo un incremento descomunal y continuo de horas extras, que además es ilegal, porque supera todos los topes legislativos; después vamos a hablar de eso. Las consultorías en el 2013 fueron de USD 8 millones y la publicidad en 2013 y 2014 superó cada año los USD 10 millones.

Si una conducción empresarial se encuentra en 2012 con una pérdida cercana a los USD 100 millones y en 2013 pierde USD 169 millones, ¿no toma medidas? ¿No hace correctivos? ¿No corrige la situación? Lean las actas. Nosotros le preguntamos al señor presidente de Ancap cuándo se había enterado de que en 2013 habían perdido USD 169 millones y me respondió que en marzo de 2014. Aceptemos que recién se enteró en esa fecha, aunque es hartamente discutible porque los balances se van llevando sobre la marcha. Pero entonces le pregunté cuándo había empezado a tomar medidas y me contestó que en octubre de 2014. Ese reconocimiento que hizo el señor Coya ante la comisión investigadora ameritaba su renuncia inmediata. ¿Cómo el presidente de una empresa que pierde por segundo año consecutivo, no \$ 10, sino USD 169 millones, deja correr el año y empieza a tomar medidas en octubre? Cuando cierra el balance en el 2014, ¿cuánto eran las pérdidas? El doble: USD 323 millones. ¡Es insostenible! ¡Es una cosa inaceptable! Mientras tanto, las horas extras eran objeto de auditoría interna de Ancap y de informes que señalaban que se estaban sobregirando. Pero seguían disparándose sin ningún problema. Y se gastaron USD 10 millones en publicidad. ¡Dale que va! ¿Y las inversiones? No importa, no frenamos nada; ¡Credisol paga! Y ahí estamos todos nosotros, los uruguayos, pagando responsabilidades. Aclaro que estoy hablando de responsabilidad de gestión, porque todavía no empecé a referirme a las

ilegalidades e ilicitudes. Estas son responsabilidades de gestión.

Por otro lado, en el seno del Gobierno y del partido de gobierno se ha instalado una discusión muy fuerte y profunda sobre la atribución de las responsabilidades aunque, por cierto, esto para nada se ve reflejado en el informe que presenta el Frente Amplio al Senado. ¡Me parece increíble! Luego de leer el informe, las declaraciones del señor ministro Astori, las del exministro Lorenzo y las cartas cruzadas entre distintos líderes del Frente Amplio, la verdad es que no entiendo nada. Todo eso desapareció y ahora hay una sola versión que, en términos generales, ratifica el criterio de la opinión mayoritaria en la comisión investigadora. Esto me parece muy mal, pues no soy neutro, escuché las dos interpretaciones y no tengo dudas de que la correcta es la del señor ministro Astori. Está claro que era una irresponsabilidad absoluta que esa fiesta de gastos y de incrementos de costos de la empresa que se dispararon, se trasladara a las tarifas. No había forma de justificarlo.

En lo personal, me tomé el trabajo de revisar la prensa de estos años en la que aparecen referencias de las autoridades de Ancap. Nunca antes del 2015 –en eso tiene razón el señor ministro Astori– el ente hizo algún reclamo público en el sentido de que no le permitían trasladar sus costos. Es más; el único documento que recibió la comisión investigadora sobre este tema fue suministrado por el actual vicepresidente de la república, expresidente de Ancap, señor Raúl Sendic y, en realidad, es un *e-mail* de la gerenta financiera a un mando medio de Economía, explicándole el acuerdo con los estacioneros. Supongo que si tuvieran algún documento en el que constara que no se les permitía trasladar nada menos que USD 200 millones por año a las tarifas, habría habido algún planteo y documentación sobre eso. ¡Nada! Esta versión es *ex post* y nace a partir del desastre, en el 2015, para tratar de distribuir responsabilidades.

Pero aceptemos por un minuto que el Directorio de Ancap tenía razón y que ese monto debía haberse trasladado; ¿saben lo que eso hubiera significado? No sé cuántas veces pregunté al Directorio de Ancap cuánto aumento hubiera significado el traslado de los costos internos del ente a la tarifa de los combustibles. Nunca contestaron. Lo cierto es que hubiera significado un aumento del 10 % en un solo saque a comienzos del 2011 y, luego, durante los años 2011, 2012, 2013, 2014, hasta el 1.º de enero de 2015, una diferencia del 10 % en el precio del combustible lo que, trasladado a la inflación, habría producido una disparada rotunda de la misma, superando los dos dígitos y generando un espiral inflacionario.

Entonces, ¿qué tenía que hacer el Directorio de Ancap, si la autoridad de gobierno no le permitía trasladar los costos? Es una variable independiente; hay que trabajar sobre esa base y no decir después que lo que sucedió es que no les dejaron trasladar los costos. Eso es de una gran irresponsabilidad porque quienes tienen a su cargo la con-

ducción de una empresa, si aumenta el precio del crudo, deben tener en cuenta esta variable independiente. Por lo tanto, la justificación que defiende el Directorio de Ancap es absolutamente insostenible y rechazable.

Además, señora presidenta, hay responsabilidades específicas por mala gestión. Se produjo un debilitamiento de la estructura orgánica a partir del famoso plan estratégico que implicó la eliminación del gerente general y su sustitución por un Comité de Dirección integrado por cuatro gerencias con la consiguiente dilución de responsabilidades, la concentración de toma de decisiones en el presidente del directorio –que no es lo que corresponde jurídicamente– y el mecanismo permanente de resoluciones urgentes del presidente que luego se avalaban en reuniones posteriores del directorio. A su vez, más adelante voy a hablar de los cambios sustanciales –muy graves– en el procedimiento de decisión de las compras de crudo, que es la más importante que hace nuestro país. A esto se agrega la ausencia de gerentes financieros y, además, el empleo de criterios erróneos en la selección de los gerentes. Hemos estudiado las relaciones de méritos y la verdad es que sorprende que en gerencias especializadas y en áreas técnicas se haya designado a personas que no tenían el mínimo antecedente.

Por otro lado, me interesa mencionar las negligencias en el control y evaluación de las consultorías. Aclaro que esto no lo digo yo, sino que está en un informe de la Gerencia de Auditoría de Ancap, que auditó las consultorías del año 2013 y llegó a la conclusión de que no había criterios de control ni de evaluación de resultados. En este sentido, destaco la ausencia de control y el injustificable aumento de la capacidad productiva de la planta desulfurizadora. El argumento del gerente de Negocios Energéticos relativo al aumento del precio del acero y de la mano de obra, no oculta que, además, se aumentó la capacidad en un 20 % con respecto al proyecto original y se cambió una planta de azufre de 27 toneladas por dos de 20. Hoy en día, el azufre que genera la desulfurizadora es de 7 toneladas, la tercera parte de una de las dos plantas y la sexta parte del total de lo que se gastó en la construcción.

A su vez, se generaron problemas de gestión en la División Pórtland. Entre los años 2007 y 2015 los costos fijos aumentaron un 83 % en términos reales, pasando de USD 15 millones a USD 40 millones. Hay que recordar que todo esto se produce en medio de las enormes pérdidas de las que habló el señor senador Bordaberry y que no voy a reiterar. Se tomó la decisión –absolutamente contraria a cualquier criterio de lógica económica y empresarial– de mantener las dos plantas y se buscó desarrollar la capacidad productiva en lugar de optimizar la ya existente, que está subutilizada. Además, se produjo un desvío significativo en el cálculo de las inversiones en las plantas de cal. Como verán, no estoy siguiendo el criterio de los capítulos, sino el de los problemas de gestión, las irregularidades y las ilicitudes, independientemente del capítulo a que correspondan, porque me parece que

lo que importa es determinar dónde están los problemas. Se había proyectado que la planta de cal tendría un costo de USD 95 millones, pero finalmente terminó costando USD 148 millones. Cuando uno empieza a analizar el cambio de la inversión, encuentra que en el proyecto original no habían previsto la obra civil. Estamos hablando de un galpón en el yacimiento para almacenar la piedra. Tampoco habían previsto el movimiento de suelos y, por lo tanto, la cifra se disparó mucho más. Posteriormente, se hizo otro ajuste por USD 15 millones más. Entonces, con ese nivel de desvío en la inversión, ¿cuál era la rentabilidad? Se hicieron supuestos sobre el funcionamiento de la planta de cal que son totalmente delirantes y sin ningún apoyo técnico en cuanto a la argumentación. Recordemos también las multas por USD 9 millones por el incumplimiento en la entrega de cal. En muchos casos, los incumplimientos por mala calidad alcanzaron al 15 % de la producción, lo que es absolutamente inaceptable bajo cualquier estándar productivo.

El gerente de la planta chica de Pórtland reconoció en la comisión investigadora que funciona mal, aunque fue inaugurada hace poco tiempo. Por supuesto que no han reclamado nada al proveedor, lo que se convierte en una especie de constante. Ancap paga todos los reclamos que se le hacen, pero no cobra ninguno.

Me interesa mencionar la sostenibilidad de ALUR sin un fundamento racional ya que no hubo proyecto inicial de inversión. La compra de Calnú se realizó sin informe técnico previo. ALUR continuaba invirtiendo en medio de una situación de quiebra y mientras el contador que estaba en el directorio de la empresa decía que se estaba en situación de quiebra y que había que llamar a la asamblea de accionistas porque no se podía seguir funcionando, en la misma sesión se discutía la inversión en una planta de etanol. ¡Es una cosa de locos!

Veamos: ALUR compró un avión, reparó la pista de aterrizaje en Bella Unión. Hasta el año 2015, las donaciones se hicieron sin criterio. El propio gerente general de ALUR dijo que a partir de 2015 habían establecido criterios de donación, lo que quiere decir que antes del 2015 ¡vamo' arriba con todo lo que viniera! Los contratos de publicidad se hacían a dedo, sin ningún procedimiento competitivo. Había dos agencias de publicidad, una de ellas con una relación de amistad personal previa reconocida públicamente, lo que todos sabemos que es real. Los gastos de publicidad fueron desmedidos y sin fundamento; por ejemplo, no sé cuánto dinero gastaron en una campaña sobre el biocombustible, cuando ALUR solamente le vendía a Ancap, y a precios absolutamente locos. Todo esto significa una mala gestión.

En cuanto a las irregularidades, en función de las declaraciones realizadas ante la comisión investigadora constatamos veinte actuaciones contrarias a derecho, es decir, violaciones de leyes, de decretos o de la Constitución de la república. Entendemos que seis de ellas deben ser derivadas a la Justicia para que esta determine, dado

que desde nuestro punto de vista tienen apariencia de delito, no así las catorce restantes que, de cualquier manera, son irregularidades que curiosamente la bancada del partido de gobierno se ha empeñado en negar que existen. Sin embargo, lo cierto es que son notorias. Entre ellas está, por ejemplo, el incumplimiento de la obligación de presentar balances dentro del plazo –sobre este tema hablaron los señores senadores Saravia y Bordaberry y no voy a repetir–; la realización de horas extras que, por su cantidad, viola dos leyes específicas y una normativa de la OIT que refiere al número de horas extras por persona que pueden hacerse por día. En ese sentido, el Tribunal de Cuentas viene observando las horas extras de Ancap desde hace cuatro años, y siguen incrementándose. Es más, en auditorías internas que se hicieron en Ancap se hizo saber a los jefes que esto viola leyes concretas, incluso laborales.

Respecto a la negociación con AESA, la empresa que construyó la planta desulfuradora, debemos decir que fue una negociación por indemnizaciones reclamadas en las que Ancap terminó pagando USD 34 millones, sin entrar en el detalle de que el reclamo original era de USD 40 millones por horas improductivas de personal propio. ¡Esto es algo inédito! ¡La empresa le dice a Ancap que tenía gente trabajando que no podía trabajar y que la culpa es de Ancap! Después nos enteramos de que, en realidad, el problema era que cuando Ancap tenía paros el personal de AESA se presentaba a trabajar, pero no podía trabajar porque tenía que estar a la orden de jefes de Ancap. Con esto se llegó a USD 40 millones. ¡Es una cosa loca! Terminaron transando en USD 34 millones, pero nadie sabe muy bien el porqué de esa cifra, ya que Ancap a su vez le reclamaba USD 22 millones a AESA por no haber cumplido con el plazo de entrega de la obra. Lo cierto es que terminó firmando por USD 34 millones. ¿Eso no viola las normas de buena conducta del Tocaf? Ancap asumió directamente la transacción por USD 34 millones.

Por otro lado, el contrato de Cementos del Plata con una de las empresas que recién se mencionaba, a la que le compraba cal –porque no tenía producción propia, pero tenía que cumplir con el contrato que ya había firmado–, se hace a dedo y, además, se le adelanta dinero para que pueda producir. USD 180.000 se pagó al dueño de esta empresa de producción de cal, pero resulta que después, como tenía problemas de calidad, Ancap terminó pagando las multas. ¡Insólito!

Los acuerdos de información geológica constituyen un capítulo que ha quedado bastante de lado. Sí se advierte un tráfico de información sin ninguna formalidad, «pacto de caballeros» dijeron el gerente y también el empresario con el que intercambiaron información sobre la riqueza geológica de ciertos predios que a Ancap le interesaban y al privado también, el cual después le iba a vender negocios a Ancap. Eso es de una irregularidad manifiesta. Hablamos de dos funcionarios de Ancap y del hecho de que un gerente que compareció ante la comisión investigadora haya tenido personas que de alguna manera operaran

como hombres de paja porque, de acuerdo con el artículo 20 del Código de Minería, siendo funcionario no debería tener empresas privadas. La asesoría jurídica de Ancap descartó ese problema, pero, en realidad, no se entiende por qué, ya que si se lee la norma se advierte claramente que no podía tener la titularidad de una empresa vinculada a la actividad minera siendo al mismo tiempo funcionario de Ancap en esa área. Sin embargo, se dejó pasar.

Por otro lado, el registro de compras de crudo no existe. La Agencia de Compras y Contrataciones del Estado no registra la compra más importante que el Estado hace, que es la compra de crudo. Repito: la Agencia de Compras y Contrataciones del Estado, que está hecha para dar publicidad a los procedimientos de compra de bienes, productos y servicios del Estado, no tiene registrada la compra de crudo. Y cuando le preguntamos a la gerente encargada del tema, respondió que tenía una duda jurídica. Estuvimos averiguando y no existe ninguna duda jurídica. No es cierto que porque sea por compra directa no deban estar registradas las compras de crudo; al contrario, la Agencia de Compras y Contrataciones del Estado debe registrar todas, sobre todo la más cara, que es la de crudo. Y así fue que después tuvimos estos problemas. Cuando quisimos saber cuánto crudo compra Ancap, se nos enviaron las cifras, pero cuando las comparamos con el registro del Banco Central y de Aduanas, vimos que no cierran: hay tres cantidades distintas ¡Eso es muy grave! Es una violación legislativa que refiere al registro de nada menos que la compra más importante del país.

Además, el procedimiento de compra de crudo después del plan nuevo implicó un cambio de procedimiento. Hasta el año 2008 la compra de crudo radicaba en un comité integrado por personas de distintas gerencias. Estaba bien, pues es un tema muy delicado ya que se trata de mucho dinero. Hablamos de algo muy dinámico, como la Bolsa de Valores: así como las acciones suben y bajan, el precio del crudo también. Entonces, había que estar de alguna manera cubiertos. Además, el Tocaf establece que en los casos de compras directas tiene que haber representantes del área jurídica del organismo. Está en la tapa del libro. De acuerdo con lo que nos contó el gerente general anterior que compareció ante la comisión investigadora, señor Benito Piñeiro, eso funcionaba de la siguiente manera: había un fax cuya boca desembocaba en un cajón cerrado que tenía tres candados, cada gerente tenía una llave de uno de los candados. A la hora en que se vencía el llamado y que las ofertas habían llegado a Ancap, los tres gerentes abrían y las ofertas se contrastaban de manera conjunta y colectiva. ¿Saben cómo es ahora? Aclaro que esto no lo digo yo, sino un informe de auditoría interna de Ancap. Ahora eso está radicado en una sola gerencia, que es la de Recursos Energéticos, y su subordinada, la de Comercio Exterior. Además del hecho de que las invitaciones para presentar las ofertas, así como las condiciones, las envían en Word en lugar de PDF –en la auditoría se señaló que actualmente en el Estado nada se envía en Word, pero consideremos esto como un tema menor–, las ofertas

llegan a un fax de Ancap y, al mismo tiempo –escuchen esto!–, al correo electrónico personal de la gerente de Comercio Exterior y también del secretario general de Ancap que puede –tengo derecho a pensarlo– interactuar con los ofertantes, incluso hasta podría decirles: «Mire que Fulano ofertó tal otra cosa». Esto es algo brutal, y está en un informe de auditoría que Ancap realizó y que como resultado del informe simplemente dijo: «Pongan un correo electrónico blindado, una sola llegada, correo electrónico, pero que no pueda ser abierto antes de cierta hora y solamente por determinadas personas». Pasaron no sé cuántos meses y hubo un segundo informe de auditoría en el que se expresa que no se pusieron en marcha los mecanismos previstos para mejorar la seguridad. ¡Fíjense de qué estamos hablando! ¡De compras de cientos de millones de dólares! ¡Es brutal! es violatorio de cualquier criterio de buena administración!

En cuanto a las compras de crudo hicimos un análisis y, según los datos que publica en su página web el ministerio de petróleo de Venezuela, durante 2014 Ancap pagó todas las compras un 10 % más caro. Preguntamos al respecto y se nos contestó que se amparaban en el derecho a la confidencialidad de PDVSA, que se negó a corroborar las cifras. Por lo tanto, no sabemos si estamos comprando bien o mal; no sabemos si ahora le compramos un crudo mucho más caro a Venezuela que el que le comprábamos antes –se supone que se llevó adelante todo el proceso de ampliación de la capacidad de desulfurización para trabajar ese crudo; a propósito, también llama la atención que la capacidad ociosa de la desulfurizadora sea tal–, pero lo cierto es que esto es una irregularidad.

El procedimiento de recepción de ofertas es otra irregularidad machaza.

Por otro lado, alquilar una lancha para el traslado de funcionarios a votar también es una irregularidad. El 26 de octubre de 2014, Ancap pagó por el servicio de una lancha que fue y vino tres veces para traer a quince funcionarios a votar, desde el buque *Bluefin* que estaba instalado en la zona Delta. No está dentro de las potestades ni de los cometidos de Ancap gastar plata para traer gente a votar. Imagínense si el Ministerio de Relaciones Exteriores tuviera que cumplir con esa obligación trayendo a la gente que tenemos fuera del territorio y a costo del Estado. Es una irregularidad notoria.

Respecto a la intermediación entre Petroecuador y Trafigura, diría que no la ubico entre los procedimientos que desde mi punto de vista tienen apariencia delictiva, pero, sinceramente, pienso que Ancap no tiene autorización legal a esos efectos. Puede ser discutible. El informe del Frente Amplio dice que sí la tiene, pero no tengo dudas de que Ancap debió haber llamado a licitación entre las empresas que iban a intermediar y no asignarle el negocio a dedo a Trafigura. Eso está en la tapa del libro. Hablamos de un negocio que le generó a Trafigura no sabemos cuánta plata, porque la gerente de Comercio Exterior nos

dijo que Ancap no tenía datos sobre cuánto había ganado esa empresa; lo único que pudo decirnos es que el ente había tenido USD 6 millones de ganancia. ¡Bárbaro! Tú sos comisionista, ¿pero no sabés cuál es el monto total del negocio? Parece que no. Un negocio millonario en dólares se lo dimos a dedo a Trafigura, que además operó como testaferro por el problema que recién señalaba el señor senador Bordaberry. Si esto no es irregular...

También podemos hablar de la reliquidación del pago de Ancap a ALUR con retroactividad y vencido el ejercicio, porque calcularon mal el precio. Como sabemos, Ancap le paga a ALUR un precio, obviamente, muy por encima del mercado. En el caso que me preocupa, calcularon mal: no cerraban las cuentas, entonces, vencido el ejercicio, el ente reliquida y paga un plus. Es una violación de todas las normas contables. Es obvio. Vencido el ejercicio, se reliquida un pago; es algo increíble.

Otro tema es el de las capitalizaciones, condonaciones y avales de Ancap a ALUR. Hay capitalizaciones por USD 120 millones aproximadamente –son once en el período– y todas por el 100 %, cuando en realidad Ancap no es el dueño del 100 % de ALUR porque ese porcentaje se ha reducido. Tampoco siquiera se mantuvo el criterio prolijo de sustituir la capitalización de PDVSA a medida que Ancap capitalizaba por el 100 %, sino que se hacía con posterioridad, muy fuera de tiempo. En cuanto a los avales, Ancap avala por el 100 % del endeudamiento de ALUR, pero el ente no es propietario de ese porcentaje, por tanto, es una medida irregular. Y lo que es absolutamente ilegal es la condonación. Condonar una deuda, en buen romance, es donar, pero Ancap no puede disponer esa solución sin habilitación legal. Sin embargo, el ente donó a ALUR un monto cercano a los USD 30 millones, lo que es violatorio de las normas.

También es una irregularidad que ALUR renueve sus créditos sin autorización del Poder Ejecutivo. La Asesoría Jurídica de Ancap interpreta que eso es ilegal. Todas las empresas colaterales de Ancap solicitan las autorizaciones pertinentes por créditos y por sus renovaciones al Poder Ejecutivo. Sin embargo, el área jurídica de ALUR decidió que no necesitan autorización. Veamos: ALUR es una empresa que vive de arriba. La sostiene y la capitaliza Ancap. El ente es el único que le compra, le presta, le condona deudas y le da avales, pero ALUR toma decisiones como si tuviera su propia sección jurídica y sin solicitar autorización para renovar créditos. Esto es insólito.

Finalmente, tenemos el direccionamiento de la adjudicación de la Planta Bioetanol Paysandú. Acá hay una irregularidad, pero no por parte de Serrana Bioenergía. En ese sentido, comparto las apreciaciones del informe del Frente Amplio y del senador Bordaberry. Creo que la empresa Serrana Bioenergía no calificaba para competir, pero es notorio que hubo un direccionamiento a favor de la empresa que terminó ganando. Analicemos por partes: se invitó a ocho oferentes, pero ninguno de ellos

era brasileño, a pesar de que, probablemente, Brasil sea el país con mayor experiencia en el mundo –junto con la India– en plantas de etanol. Tengo información de que la empresa que construyó la planta de etanol de Bella Unión quiso presentarse, pero no la invitaron. Esa planta de etanol funciona por encima de su capacidad productiva, ya que estaba prevista para 18 millones de litros y produce 30 millones. Sin embargo, no le permitieron participar. En la comisión investigadora dijeron que lo que sucede es que esa empresa, que es de escala mundial, no está especializada en etanol a partir de cereales sino de caña de azúcar y que por eso no la habían invitado. Por lo que pude averiguar no es como dijeron, sino que esa empresa tiene también especialización de producción de etanol sobre la base de cereales, pero no la dejaron competir. Antes del llamado –lo señalaron los señores senadores Bordaberry y Saravia–, había un presupuesto de Abengoa por USD 88 millones en la mesa del Directorio de ALUR. Pero no solo eso. En un acta de ese directorio se dice que la tecnología de Abengoa es la más apropiada y que se va a visitar la planta que ellos realizaron en España. Reitero que esto fue antes del llamado. Curiosamente, después, la empresa que gana el llamado es Abengoa. Pero la cosa no termina acá. Cuando se hace la primera selección quedan cuatro y la empresa más barata no era Abengoa, sino PRAJ Industries, una empresa india. Entonces, de repente –esto es sorprendente–, se hace un segundo llamado, que no estaba previsto en la primera convocatoria, para equiparar mejor las ofertas y se solicita propuestas con obra civil y proyecto ejecutivo de ingeniería. ¿Sabían con qué plazo llegan los correos electrónicos a los cuatro finalistas? Trece días; en ese lapso había que preparar un proyecto. Además, se nos dijo que algunas empresas de las cuatro ya habían presentado la obra civil, por lo que tenían una gran ventaja respecto de otras para cumplir en 13 días. A pesar de eso, la empresa india logró el mejor presupuesto, empataba con Abengoa –que había bajado su precio– y por tanto, quedaron las dos en la mejor posición. Se podría pensar que ambas empresas podrían haber sido finalistas, pero no fue así. Aparentemente, ALUR decidió utilizar un análisis multifactorial –que no figura en el llamado original– por el cual determinó que a pesar de que PRAJ tenía el mismo precio que Abengoa, la final era entre esta y Elecnor, que había presupuestado USD 7 millones u USD 8 millones más. Cabría preguntarse: ¿las empresas sabían que su oferta sería objeto de un análisis multifactorial? No, no lo sabían. ¿Se les dio vista para que pudieran discutir el resultado? No, tampoco. Entonces, la final quedó entre Abengoa, que tenía un precio inferior, y la otra empresa. El resultado es el que todos conocemos: se terminó adjudicando la licitación a Abengoa.

Por tanto, si nos retrotraemos, si llevamos toda la película para atrás, pensamos: qué curioso que en aquella acta original, antes de todo el proceso, se dijera que la mejor tecnología era la de Abengoa y que se viajaría a España para ver cómo funcionaba la planta.

Hasta acá, siendo generoso, señora presidenta, las irregularidades en principio no nos parecen que configuren delito, aunque confieso que algunas de ellas me generan muchas dudas.

Entramos, entonces, en las que desde nuestro punto de vista sí tienen apariencia delictiva.

SEÑORA PRESIDENTA.- Disculpe, señor senador, ha llegado a la Mesa una moción para que se prorrogue el tiempo de que dispone el orador.

Se va a votar la moción formulada.

(Se vota).

–22 en 24. **Afirmativa.**

Puede continuar el señor senador.

SEÑOR MIERES.- Agradezco al Cuerpo su generosidad.

Llegado a este punto, el primer hecho que quiero referir es el de la producción y el transporte de cal. Esto hay que analizarlo con todos los elementos. El Directorio de Ancap es el que decide ingresar en el negocio de la cal y resuelve hacerlo a través de Cementos del Plata S. A., no directamente. ¿Por qué? Porque al contrario de lo que se expresa en el informe del Frente Amplio, según su ley orgánica, Ancap no tiene como objeto la producción y comercialización de cal. No es cierto que lo tenga. Es más, esto lo puso de manifiesto el director Juan Gómez en la comisión investigadora, al decir que se había tomado la decisión de hacerlo a través de Cementos del Plata porque daba mucho trabajo aprobar una ley que modificara el objeto legal de Ancap y que, en cambio, era más sencillo hacerlo a través de una sociedad anónima como Cementos del Plata. O sea que, en realidad, el argumento de que podía, Ancap tenía que cambiarlo. Esto es decisivo. A este respecto, consultamos al doctor Cajarville, quien considera que Ancap no puede hacer ese tipo de negocios a través de una sociedad de la que es accionista. Es lógico. Si un ente del Estado tiene determinado objeto no puede apartarse de él, porque rige el principio de especialidad establecido en la Constitución de la república. No puede usar la trampa de hacerlo a través de una empresa colateral.

Pero, además, con respecto a eso de que era más fácil, Ancap tuvo que transferir los permisos de explotación de yacimientos a Cementos del Plata, lo que era muy engorroso. O sea que el argumento de que era más fácil, cada vez se vuelve menos compartible. Es más, Cementos del Plata empezó a negociar cal en el año 2010 y hasta 2013 no modificó sus estatutos. Por tanto, durante esos tres años en los que no modificó los estatutos para establecer que el negocio de la cal también fuera su objeto, actuó de manera ilegal.

Asimismo, señora presidenta, el uso de Cementos del Plata no es neutro, sino que permite eludir licitaciones. Esa es la realidad. Insisto: se reconoció expresamente que se usó Cementos del Plata porque era más fácil. Por tanto, durante tres años hubo un manejo ilegal del negocio de la cal por parte de Cementos del Plata. Quiero expresar exactamente dónde están los problemas de este contrato porque es muy grave.

El señor Assid García, propietario de la empresa de camiones Pleno Verde –quien fue otro de los renuentes a declarar en la comisión; como recordaba el señor senador Bordaberry, dijo que le dolía la espalda, yo me había olvidado de eso–, tenía un vínculo anterior con Cementos del Plata. Esta empresa le otorga un contrato a dedo por el que desde el comienzo de sus actividades, según la información que obtuvimos en la comisión investigadora, había facturado entre USD 16 millones y USD 17 millones. El hecho de que Cementos del Plata sea 99 % propiedad de Ancap, impide que este mecanismo pueda ocurrir sin violar la Constitución ni el principio de especialidad. Pero, además, la afirmación hecha en la comisión investigadora por el director Juan Gómez y el gerente de Cementos, Juan Romero, es absolutamente falsa. Respecto al argumento de que no había camiones Tolva disponibles, me remito a lo que señaló detalladamente el señor senador Bordaberry, no voy a repetirlo, pero hay un hecho que es un indicio muy serio: el contrato de Cementos del Plata con CGTEE Candiota se hace al mismo tiempo que el contrato de transporte, se firman en el mismo momento, lo que hace inevitable la vinculación entre ambas cosas. Más aún, según declaró el expresidente de Ancap, Raúl Sendic, que tuvo una reunión con ese señor, fue él quien le planteó la idea del negocio. O sea que la sospecha de que el negocio estaba atado al contrato de transporte es enorme. Es completa. Este señor tenía vínculos anteriores con Cementos del Plata. Le pasa a Ancap el dato de que este es un buen negocio. ¿Qué hace Ancap? Lo hace a través de Cementos del Plata, con lo cual puede contratar directamente a la empresa de transporte. Bueno, si esto no lo investiga la Justicia... Creo que hay una evidencia absoluta; hay responsabilidades muy claras, muy claras.

Dentro de este tipo de hechos, señora presidenta, el segundo es el contrato con la Armada para la construcción de un empujador y dos barcasas. Aquí voy a incluir algunas irregularidades más. Una de ellas es obvia: en el contrato de arrendamiento de obra celebrado entre Ancap y la Armada, que firman el comandante en jefe y el presidente de Ancap, en tres cláusulas distintas –no una, sino tres veces– se menciona a RN Consultores como beneficiario de distintos tipos de contrato. Repito, tres veces, en tres cláusulas, o sea, que no queden dudas a nadie de que se le quería otorgar ese contrato. Como el señor senador Bordaberry me levantó el centro, yo digo: el dueño de esa empresa argentina es Ricardo Núñez Carmona, hermano de uno de los socios de Amado Boudou en el caso de la imprenta Ciccone. Pero eso puede ser una mera casualidad; por eso yo no lo incluí

en el texto del informe y porque en definitiva lo que sí es claro es que esto es una violación de las normas. Que dos organismos públicos concedan un contrato a dedo a un privado, ¡por favor! ¡Por favor!

Pero hay más irregularidades en todo este proceso. No importa que sean de Ancap o de la Armada. No me parece bien el criterio que ha usado el Frente Amplio en el informe al decir que si hay irregularidades en la Armada no es el objeto de nuestra investigación. No, perdón, acá puede haber irregularidades de terceros, de gente que perjudica a Ancap que forman parte de nuestra investigación porque, de pronto, no todas son responsabilidades propias de Ancap. Por ejemplo, las facturas de RN Consultoras están escritas a mano. Esa es una violación técnica relacionada con la certeza de los resultados. Y su precio, según lo que nosotros hemos averiguado, es tres veces mayor al del mercado para el proyecto de ingeniería que, además, salió mal, pues el empujador tenía problemas de sonorización. El hecho de que las facturas estuvieran hechas a mano había sido señalado por una auditoría interna de Ancap. La Gerencia de Auditoría dijo a las autoridades de su empresa que las facturas de RN Consultores están a mano. Pero, además, la Auditoría Interna de la Nación hizo un informe con numerosas irregularidades del servicio de la Armada con relación a cómo fue procesando este contrato. Pero Ancap no controló. Una vez más, aparecen responsabilidades porque los gerentes encargados de ser la contraparte de la Armada en el proceso de construcción no controlaron nada. Esas irregularidades ocurrieron a vista y paciencia de las autoridades correspondientes de Ancap. Y esa es una presunción de ilícito.

Además, la Armada nacional –sobre este tema se habló en otras comparecencias– no tiene habilitación legal para construir remolcadores ni barcasas; lo está haciendo fuera de la ley. ¡Otra más!

Al observar los registros de pagos de Ancap a la Armada nacional, nos encontramos con que, aproximadamente USD 1 millón –diría que un poco más–, se usó para objeto ajeno al contrato, lo cual es otra ilegalidad. Ancap pagó más de USD 1 millón para equipar el astillero de la Armada nacional con galpones, escritorios, computadoras. Esto no estaba en el objeto del contrato; por lo tanto, es un pago indebido. Reitero que en la contabilidad de Ancap aparecen facturas por esos conceptos equivalentes a más de USD 1 millón.

Luego, se produce la disputa por la idoneidad técnica del empujador y sobre cuándo este o el remolcador –como se le quiera llamar– estuvo en condiciones. Mientras que se daban estas discusiones, Ancap contrató un empujador privado por el que a mediados del año pasado ya había pagado, por concepto de arrendamiento, el equivalente al empujador que había contratado con la Armada nacional. O sea que pagó dos veces y sigue pagando, porque todavía continúa utilizando el alquilado. Para nuestra sorpresa, desde hace dos años, Ancap tiene asignados veinte funcio-

narios como tripulación de un empujador que no funciona, a quienes se les paga los respectivos sueldos por estar a la orden en el empujador, que está guardado en el dique y no se termina de arreglar.

La verdad es que, después de leer con mucho cuidado todas las declaraciones, me quedó la sensación de que en setiembre de 2014 el empujador ya no tenía problemas y, sin embargo, Ancap siguió demorando su uso y pagando alquileres.

Señora presidenta: me tomé el trabajo de estudiar uno de los tantos documentos que nos mandaron, en el que figura el expediente por el cual la otra empresa que compitió por el alquiler del remolcador, le hace un reclamo de indemnización por daños y perjuicios a Ancap. Les puedo asegurar que la lectura de ese expediente –correspondiente a la sede civil– me generó enormes dudas sobre el eventual direccionamiento de ese contrato de arrendamiento. Entonces, a la hora de armar todo el paquete, pensé ¡qué conveniente es para el dueño del remolcador que se alquila, que el de Ancap no funcione! Si a esto le agregamos que en el proceso de selección hubo irregularidades que llevaron a demandas judiciales del perdidoso, que implican reclamos por indemnización por daños y perjuicios que llaman mucho la atención, creo que todo el paquete, esto es, desde lo de RN Consultores hasta el empujador que no funciona y el alquiler del empujador privado, lo tiene que investigar la Justicia.

Por otro lado, la irregularidad con apariencia de ilicitud es la omisión de declaraciones de importaciones de crudo, propano y butano que se regularizan cuatro años más tarde. Creo que acá no estamos en presencia de un delito, sino de una infracción aduanera. El director nacional de Aduanas dijo que no, pero lo cierto es que él también nos confirmó que a partir de 2006 los entes autónomos pueden incurrir en infracciones aduaneras. ¡Y me parece que esto tiene toda la pinta! Desde mi punto de vista, no sería para enviarlo a la Justicia penal, pero deberíamos dar noticia al Juzgado Letrado de Aduana para que actúe al respecto.

El otro punto está referido a la gestión de la publicidad, donde hay varios temas. El primero, es la adjudicación de la cuenta publicitaria. Como se dijo, el proceso de licitación de la agencia publicitaria generó cuatro observaciones del Tribunal de Cuentas, una de ellas señalando que la empresa ganadora debió haber sido descalificada. Pero, además –quizá esto haya pasado inadvertido–, el pliego que Ancap presentó para el llamado, es violatorio del Decreto 351/07, que está vigente, y por el cual se establecen reglas para los llamados a agencias de publicidad por parte de las empresas públicas. Cuando uno compara lo que dice el decreto con el pliego se encuentra con algunas modificaciones curiosas. Por ejemplo, por un lado, se eliminan los criterios fuertes en cuanto a presentación de antecedentes y, por otro, se modifica el criterio del plazo. El decreto establece que se deben acreditar antecedentes de al

menos tres años, mientras que el pliego de Ancap dice «de hasta tres años». Si esto lo junto con las declaraciones del gerente del área quien, con total desparpajo, dijo que con el llamado a la agencia de publicidad Ancap quería ayudar a que las agencias más nuevas y jóvenes tuvieran oportunidad, es realmente brutal. Diría que esto es como el perro: ladra y tiene cuatro patas.

Es más, a esto le agregamos que la agencia ganadora era la agencia de ALUR, a la que había llegado sin ningún procedimiento competitivo. En realidad, a ALUR le habían asignado DDB, pero después que se produce la separación del señor Pablo Álvarez –que funda La Diez–, sin ninguna decisión ni acta de ALUR, la cuenta pasa a ser de La Diez, reitero, sin ningún procedimiento formal. Luego se presenta a la de Ancap. Ahora bien, cuando uno analiza las ofertas desde el punto de vista técnico, observa que de acuerdo con el puntaje asignado por recursos humanos y antecedentes a las diez empresas, La Diez queda última. ¿Cómo pasa al primer lugar? Por el *brief*. Los señores senadores me preguntarán qué es el *brief*. Es la propuesta creativa. ¿Quién evaluó el *brief*? Un equipo de gente en donde no hay uno que sea profesional de comunicación publicitaria. Así fue como se le otorgó el máximo puntaje solo a La Diez; 22,5 a otras tres; 15, a otras tres y 7,5 a otras tres. Por este arte de evaluación repentino, La Diez pasó del décimo lugar al primero. Entonces, se le asigna la cuenta porque –es bueno decirlo– al momento de la apertura de las ofertas económicas, La Diez había ofertado la más barata. ¡La primera parte fue realmente sorprendente!

De las cuatro observaciones del Tribunal de Cuentas, una de ellas dice que hay que descalificar a La Diez, entre otras cosas, porque mintió en sus méritos al asignarse méritos de empresas ajenas. Además, hubo recursos de los nueve oferentes y un planteo formal de la Asociación Uruguaya de Agencias de Publicidad al Directorio de Ancap. Todo eso fue descartado por el directorio y ratificado contra cuatro observaciones del Tribunal de Cuentas, nueve recursos y la intermediación y reclamo de la Asociación Uruguaya de Agencias de Publicidad. Sin embargo, la cosa no termina acá. En la gestión de la publicidad de Ancap y a partir de la asignación a La Diez, se registró una total ausencia de control por parte de Ancap. Los propios jefes encargados manifestaron en la comisión investigadora que no tenían por qué controlar las facturas y que podían pedir tres presupuestos, pero ello no significaba que tuvieran la obligación de hacerlo. Aclaro que estamos hablando de gastos muy importantes, como el de la fiesta de inauguración de la planta desulfurizadora, los *stands* de Expo Prado, la feria en Paraguay y la feria del petróleo en Moscú; para todo ello se quedaron con un solo presupuesto. Con respecto al presupuesto del que habló hace un rato el señor senador Bordaberry, de USD 360.000 por una fiesta, al jefe encargado no se le ocurrió decir: «Traeme otro presupuesto para ver si bajamos un poquito». ¡Nada! Para peor, tampoco se controla la pauta; no se controla nada. La agencia pasa la factura y el jefe firma. Si eso

no es omisión contumaz de los deberes del cargo, por ahí anda. La agencia hace y deshace.

Además, La Diez es la que paga a los proveedores. Esto llamó mucho la atención porque, después de algunas averiguaciones, concluimos que este no es el procedimiento usual. ¿Cómo es la historia? La historia es que La Diez paga y después le factura a Ancap. Es más, se nos dijo que esa era una manera de evitar llamados. Lean las versiones taquigráficas y verán que se dijo específicamente eso. Eso es muy grave, porque quiere decir que facturas como, por ejemplo, la del acto de inauguración de la planta desulfurizadora, que debió haber sido objeto de un llamado a licitación por el monto, se adjudicó directamente porque está incluido en el paquete que La Diez tiene asignado para el rubro publicidad, que es de USD 4 millones al año.

Ahora vamos a hacer referencia al tema de las comisiones que también abordó el señor senador Bordaberry. Creemos que efectivamente es la regla no escrita y es un tema que deberíamos discutir públicamente: las agencias cobran efectivamente comisiones a sus proveedores. Esto está en una especie de limbo oscuro y opaco en el que no debería estar. La pregunta que se debe hacer es si la agencia cobra sobre el presupuesto o le pide al proveedor que sobre el presupuesto cargue el 20 %. No es menor la diferencia, porque en un caso se estaría generando sobre los precios un pago indebido a Ancap.

En cuanto a la radio de Quebracho –a la que se refirió con detalle el señor senador Bordaberry–, efectivamente, el pedido era para comprar los equipos de transmisión y no la publicidad. Se podría haber verificado porque si el gerente sabía que el dinero era para comprar los equipos de transmisión y generó un expediente por otro concepto, estaríamos en presencia de una situación de falsificación de documento público, porque se está haciendo creer al Directorio de Ancap que lo que se está contratando y pagando es publicidad cuando, en realidad, se lo utiliza para comprar los equipos de transmisión. No es menor el tema, como tampoco lo es la intervención del presidente que, después de que el gerente rechazó el pedido, le dice que hay que contratar. Reitero, esto no es menor, hay responsabilidades muy serias que no se arreglan con un escribano que hace firmar a dos vecinos que escucharon la radio en tal fecha, porque en los medios de comunicación está la grabación del director de la radio el día de la inauguración, en 2015, donde le agradece a Ancap, porque gracias a su aporte había podido comprar los equipos y estaba en condiciones de transmitir. Por algo, durante el año 2015, sin que hubiera una nueva orden de pago, la radio de Quebracho emitió publicidad de Ancap para pagar lo que no había cubierto en 2014.

SEÑORA PRESIDENTA.- Disculpe que lo interrumpa. Le quedan doce minutos de exposición, pero votamos la realización de otra sesión para tratar el proyecto de ley relativo a la Operación Antarkos XXXII. Por tal razón, votaríamos un cuarto intermedio para pasar a considerar

este punto y posteriormente continuaría con los minutos que le restan.

SEÑOR AGAZZI.- Pido la palabra para una cuestión de orden.

SEÑORA PRESIDENTA.- Tiene la palabra el señor senador.

SEÑOR AGAZZI.- Señora presidenta: formulo moción para que termine de hacer uso de la palabra el señor senador Mieres y pasemos a cuarto intermedio a las 15:12.

SEÑORA PRESIDENTA.- Se va a votar.

(Se vota).

–29 en 29. **Afirmativa.** UNANIMIDAD.

Pido disculpas al señor senador por haberlo interrumpido.

Puede continuar señor senador.

SEÑOR MIERES.- Quedan dos asuntos que, a nuestro juicio, son irregularidades con apariencia de ilicitud y deberían ser analizados por la Justicia. Uno de ellos es el acuerdo transaccional con Exor. La opinión que nos merece es que nos resulta contrario a derecho que Ancap acepte realizar un acuerdo transaccional ante un reclamo de Exor que no tenía ningún fundamento, lo que el propio gerente de Servicios Jurídicos de la empresa reconoció. Sin embargo, ante esa reclamación por USD 15 millones, Ancap decide, sin dejar sin efecto el reclamo, acordar una nueva transacción en la que le genera nuevos derechos a Exor. Entonces, ahora sí, Exor, en virtud de esos derechos generados por un acuerdo transaccional insólito, innecesario y contrario al interés de Ancap, termina acordando cobrar USD 3:100.000, que todavía no se ha hecho efectivo. Todavía está a tiempo de poner el pie en el freno, porque esto está en el Tribunal de Cuentas y si este lo observa y el Directorio de Ancap lo entiende pertinente, no tiene por qué pagar. Realmente, nos llama la atención esa decisión de Ancap, en diciembre de 2014, por la cual realizó un acuerdo transaccional cuando, en realidad, la posibilidad de que Exor ganara algo era nula. Sin embargo, se decide hacerla y, luego, se genera el derecho. ¡Caramba!

Finalmente, quiero decir –y muy rápido porque quiero ir a otro punto antes de terminar– que todos los equipamientos de las plantas de cemento y de cal tienen un único proveedor. Todos los llamados para la compra de equipamientos de hornos, etcétera, de la planta de cemento de Minas y de Paysandú, de la planta de cal y de la molienda portátil de Minas tienen un mismo proveedor, que es una empresa muy grande, pero que gana siempre y muchas veces en solitario. En el caso concreto de la molienda portátil de Minas, quiero señalar que hay un procedimiento competitivo donde los términos de referencia están hechos

como traje a medida a favor del representante de esa empresa que se presentó al llamado a licitación; la otra parte reclama, Ancap anula el llamado por vicio de nulidad y lo adjudica directamente, otra vez, a la misma empresa. Los señores senadores me podrán preguntar qué figura se puede identificar aquí. Creo que muchas. En algunos casos estamos en presencia de abuso de funciones, omisión contumaz del deber del funcionario, en otros puede haber hasta falsificación de documento público, conjunción del interés público y privado. Todo esto tiene que investigarlo la Justicia y haría bien el Senado en votarlo, porque es la señal de transparencia que hay que dar a la ciudadanía. Es inentendible que hechos como los que hemos mencionado y denunciado no sean objeto, luego, de una investigación judicial.

Terminamos el informe con una serie de propuestas que tienen que ver con el cambio en la gestión de las empresas públicas y, también, con el cambio en el uso político electoral de una empresa pública, como ha sido el caso de Ancap. Estamos hablando, por ejemplo, de inauguraciones adelantadas vinculadas con tiempos electorales, de plantas que no funcionan, de empujador que todavía no empuja, proyección y promoción exagerada de logros que no eran tales –pero ¿quién no recuerda la idea de que Ancap era poco menos que «la empresa pública» de este país hasta el 2014?–, gastos en publicidad que se explotan, justamente, en tiempos electorales. Vamos a decir las cosas como son: el uso de una pieza publicitaria que se pasó hasta el cansancio en 2013, donde una persona recorría a lo largo y ancho del territorio nacional haciendo un discurso de valores, filosófico y que termina frente a la Torre Ejecutiva con un eslogan que decía: «Ancap, el Uruguay que queremos» es, curiosamente, el eslogan que luego la lista 711 utilizó en la campaña electoral. Estas son las cosas que hay que terminar en este país, porque no es el primero ni el único. No es la primera vez que ocurre, por cierto, pero es el uso político electoral de los bienes públicos. En términos generales, para la transparencia internacional esa es la definición de corrupción: el uso de bienes públicos en función de un objetivo político. Esto es lo que ha pasado acá después de toda esta historia, y también sucedió en el pasado. De una vez por todas, este sistema político uruguayo debe generar prevenciones contra la tentación, porque es lógico que exista la tentación del uso de un aparato del Estado con enormes recursos puesto al servicio de la promoción de candidaturas. En este caso –quizás en otros momentos esto no se dio–, a esto se suma un problema adicional y es que, además, fue un desastre que le generó al país un agujero enorme que pagaremos entre todos los uruguayos. Estas son las cosas que tenemos que modificar para que en el futuro nadie más haga uso de una posición en una empresa pública para promover una candidatura política.

Muchas gracias.

SEÑORA PRESIDENTA.- Corresponde votar un cuarto intermedio a fin de pasar a la sesión extraordinaria

que ya hemos votado. Al finalizar la sesión extraordinaria retomamos la que está en curso.

Se va a votar.

(Se vota).

–27 en 27. **Afirmativa.** UNANIMIDAD.

El Senado pasa a cuarto intermedio hasta finalizar la sesión extraordinaria que comenzará a continuación.

(Así se hace. Son las 16:06).

(Vueltos a sala).

–Habiendo número, continúa la sesión.

(Son las 16:20).

SEÑOR DELGADO.- Pido la palabra.

SEÑORA PRESIDENTA.- Tiene la palabra el señor senador.

SEÑOR DELGADO.- Gracias, señora presidenta.

La verdad es que esta es una sesión importante, quizá la más importante que tengamos en la legislatura porque estamos viviendo un momento histórico: el colapso de la principal empresa pública que tiene el Uruguay, ni más ni menos.

Me parece de orden empezar por agradecer a los funcionarios, al equipo que trabajó con nosotros e incluyo al señor senador Saravia. Quiero recordar a un compañero del partido que está recuperándose de un grave accidente, el señor senador Cardoso, que integraba la comisión. Además, quiero reconocer el trabajo de los funcionarios y de los integrantes de la comisión que en la discrepancia –la mayoría de las veces, por lo menos con el oficialismo– o en la concordancia siempre tuvimos un clima de respeto. No quiero dejar pasar un reconocimiento al presidente de la comisión, el señor senador Otheguy, quien además de ser representante del Frente Amplio y del grupo político que lidera el señor vicepresidente de la república –quien no se encuentra hoy en sala–, quizá haya sido uno de los principales protagonistas en todo este proceso que estamos investigando. Se podría decir que muchas veces estuvo en una situación incómoda, pero nunca perdió ni el talante ni la ecuanimidad en el manejo de la comisión, respetando el derecho que teníamos los senadores a opinar y, sobre todo, a preguntar.

Antes de hacer un poquito de historia y después de haber escuchado a los señores miembros informantes, la primera pregunta que quiero hacer es: ¿qué hubiera pasado si no se hubiera votado la comisión investigadora? ¿En qué situación estaríamos hoy? ¿Qué hubiera pasado

con Ancap? ¿Seguiría el mismo directorio, seguiría Coya? ¿Seguirían los mismos? Muchas de las situaciones que hoy se están dando por decisiones que se tomaron para tratar de encauzar la empresa, no tengo dudas de que se dieron a partir de la investigación y del trabajo de esta comisión. Es más, antes de que se conformara esta comisión, la señora ministra Cosse concurrió a la comisión de Industria, Energía y Minería de la Cámara de Representantes citada por el señor diputado Abdala, porque ya estaban tocando fondo. El balance de 2014 ya se había aprobado a fines de junio por fuera de todos los límites y daba USD 323:500.000 de déficit, que acumulado a lo de los cuatro años anteriores daba más de USD 600 millones, una vez que ya habían tocado fondo. Recuerdo que la señora ministra anunció una serie de medidas y, obviamente, no dijo que fueran a cambiar los directores, ni habló de cambios en la política de gestión, sí anunció algunas medidas operativas, mayor seguimiento y que para 2015 iba a haber un déficit de USD 50 millones. La mayoría de las medidas no se tomaron y el déficit de este año va a ser de alrededor de USD 200 millones. La primera pregunta que tenemos que hacer es, ¿qué hubiera pasado si no se hubiera creado la comisión investigadora? ¿Qué Ancap tendríamos? ¿Qué hubiera pasado en el futuro? ¿Cuándo se hubiera dado el colapso definitivo? Seguiríamos condenados a tener una tarifa de combustible que, más allá de la variable petrodólar, jamás iba a bajar porque había necesidad de encauzar a la empresa, ya que la gestión anterior había generado esta situación.

Lo otro que quiero destacar es la coincidencia en los miembros de la oposición en cuanto a que, luego del trabajo de estos cuatro meses y medio, casi cinco, y de las treinta y siete sesiones de la comisión, hay irregularidades e ilicitudes. Eso me parece muy importante. El Frente Amplio tiene otra teoría; está bien, es Gobierno y va a tratar de salvar políticamente lo que pueda, pero es difícil tapar el sol con una mano. Como decía, en la oposición hay coincidencia en cuanto a que hay irregularidades e ilicitudes.

En unos instantes me voy a meter de lleno en los capítulos –voy a tratar de hacerlo en forma acelerada porque tanto el señor senador Bordaberry como los señores senadores Saravia y Mieres ya han hecho referencia a ellos–, pero antes, como miembro denunciante debo hacer referencia a la denuncia original de los doce capítulos, que pudimos constatar, qué irregularidades o ilicitudes constatamos y, obviamente, los informes finales de cada uno de ellos.

A raíz del balance del 2014 –que hacía referencia a aquella sesión de la Comisión de Industria, Energía, Comercio, Turismo y Servicios–, de datos que empezamos a obtener, de algunas confirmaciones que demostraban que la empresa estaba en realidad mucho peor, que la gestión había sido realmente complicada y que había no solo errores, sino horrores de gestión y el señor senador Lacalle Pou propuso en la bancada del Partido Nacional que nuestro partido presentara la solicitud de una comisión investigadora. A partir de ahí, el Partido Nacional tomó

la decisión y propuso a quien habla como miembro denunciante. Estuvimos casi un mes estructurando la denuncia y presentamos el pedido de comisión investigadora; se conformó la comisión preinvestigadora, y la primera buena noticia para el Uruguay fue que se votó una comisión investigadora. Tal como lo establece la ley, hay cuatro tipos de comisiones, y las investigadoras –lo dicen Delpiazzo y Korzeniak, tal como lo manifestó en la introducción jurídica el señor senador Saravia– solo proceden cuando en los asuntos a investigar se haya denunciado con fundamento la existencia de irregularidades o ilicitudes. La verdad es que nosotros teníamos la presunción de irregularidades e ilicitudes y todas las presunciones que teníamos al momento de solicitar la creación de una comisión investigadora, se confirmaron. ¡Todas! Es más: se acrecentó su cantidad y su gravedad.

Cuando hablamos del tema, dijimos que también queríamos investigar la gestión. Y muchas veces trabajamos en la comisión sobre aspectos de gestión, pero sentimos decir al oficialismo que la gestión no es discutible en una comisión investigadora porque esas comisiones no están para investigar gestiones. ¡Error! Aquí tengo un informe de Delpiazzo que dice que los errores de gestión involucran irregularidades e ilicitudes, o sea que, en otros términos, las irregularidades e ilicitudes constatadas claramente constituyen también errores de gestión. Evitar utilizar las palabras adecuadas no eludirá las responsabilidades inherentes a los actos cometidos, calificándolos como se los quiera calificar. El rótulo no hace a la cosa.

Por otra parte, la mala gestión no solo es una irregularidad que contraviene normas de buena administración que están consagradas en la máxima norma que tiene el Uruguay, que es la Constitución de la república. Además, la última comisión investigadora que votó el Frente Amplio en el año 2005, sobre la gestión anterior del Gobierno de Jorge Batlle, sobre siete entes, entre los que se encontraba Ancap –yo la integré porque era diputado–, duró tres años. Digo esto para los que hablan de la posibilidad de estirar los plazos por motivos electorales. Como decía, duró tres años y terminó sin haberse presentado ningún informe. El título de esa comisión investigadora fue *La oportunidad, legalidad y conveniencia sobre gastos realizados sobre determinados entes autónomos entre el 2000 y el 2005*. O sea que hablaba de gestión. Cuando el Frente Amplio quiso investigar gestiones de la oposición –en ese caso el Partido Colorado era Gobierno–, hablaba de gestión, pero ahora dice que investigar la gestión no es parte de las competencias de la comisión investigadora. Eso es un dato aparte.

Creo que en estas, como en todas las cosas de la vida, hay que destacar lo bueno. Lo he dicho por todos lados, pero lo quiero decir acá para que quede constancia: que se haya votado una comisión investigadora sobre este tema en el Senado fue una buena noticia y una bocanada de aire fresco para el Uruguay. Hasta ahora todos los que integramos la oposición, tenemos el rol de opositores

y ejercemos el contralor parlamentario, tenemos la barra de la mayoría parlamentaria. Es legítima –no la estoy cuestionando–, pero es mayoría al fin. Cuando el Senado se reúne en régimen de comisión general o hay una interpelación, el Frente Amplio siempre termina aprobando lo que dice el ministro. Por primera vez se logró permear eso y tratar de investigar una gestión. Igualmente, creo que era imposible no hacerlo; era tan evidente y escandaloso lo que estábamos viviendo, que era imposible no hacerlo. Esto permitió conocer cosas de las que quizá no teníamos todos los detalles, nos permitió conocer el modo en que se trabajaba, nos permitió conocer cosas que no conocíamos. También se terminó con un tema –y me parece que es otra buena noticia para el Uruguay y para la democracia–, que tiene que ver con aquello de barrer por debajo de la alfombra. El Frente Amplio accedió y hoy quiero felicitarlos por haber votado una comisión investigadora sobre este tema. Los resultados están a la vista; fue necesaria, fue útil y creo que a partir de esta comisión investigadora empieza un nuevo proceso en el Uruguay, en el que seguramente sea mucho más difícil negarse a investigar cuando haya presunciones de irregularidades o ilicitudes.

Se trabajó mucho y con gran responsabilidad; pero quiero dejar constancia del profundo enojo y molestia que siento por la actitud de algunos gerentes de Ancap. Hay once funcionarios de Ancap que se negaron a venir, presentando una carta de desistimiento tipo formulario. Muchos de ellos integran el Comité de Dirección y son responsables de la ejecución y muchas veces del diseño de algunos de los temas que se están investigando. Era necesario, para tener mejor calidad de información, que vinieran pero no lo hicieron. No voy a entrar en el debate sobre si en realidad la comisión tiene o no potestades para conminar a los funcionarios a venir porque hay todo un debate sobre eso. Lo que sí está claro es que Ancap lo podría haber hecho porque están sometidos a jerarquía, pero no lo hizo aunque lo solicitamos varias veces. *A contrario sensu*, quiero reconocer la actitud de los gerentes que sí comparecieron. Me parece que es una actitud que los enaltece porque, en primer lugar, ayuda a valorar el ámbito ya que es una comisión investigadora del Senado de la república y, en segundo término, porque aporta calidad a la información. También quiero valorar la actitud de muchos privados que, sin tener obligación de venir a la comisión, decidieron hacerlo para aportar datos.

En verdad, estamos ante una situación realmente complicada y en medio de todo esto nos dijeron que se hacía circo, que queríamos cortar carreras políticas, que acusábamos a tal o cual persona, sin embargo, ustedes son conscientes de que hemos sido responsables en el manejo de la información y de los nombres. La información la teníamos que verificar y hubo mucha que, por no ser verificada, no se pudo utilizar. Hubo otra que pudimos verificar, pero como no era objeto de esta investigación, tampoco la utilizamos porque quisimos ser responsables en el rol de oposición que nos dio la gente y en el rol que nos otorgó el Senado al integrar una comisión investigadora como

miembros denunciante. Quizás la mayor parte del circo no estuvo acá y capaz que, en eso, el Gobierno tiene que hacer bastante autocrítica.

Vamos a tratar de hacer esta exposición de forma ordenada; haremos una introducción, luego detallaremos los capítulos rápidamente e iremos determinando las irregularidades e ilicitudes que encontramos al final de cada capítulo y más adelante realizaremos un *racconto* de las normas constitucionales, leyes, decretos, ordenanzas y reglamentaciones que, a nuestro juicio, fueron vulneradas, con el fin de que quede constancia y para que no se diga que hay determinas falacias y que carecen de sustento.

Se dijo por parte de la prensa que, en realidad, nadie había metido la mano en la lata. En política hemos aprendido que los términos absolutos como «nunca» o «siempre» son difíciles de sostener o, por lo menos, son peligrosos. La vida después nos lleva por otros caminos y quizás uno se termina dando contra la realidad. Nunca dije que alguien metiera la mano en la lata, pero lo que está claro es que la lata está vacía, que Ancap tiene un déficit acumulado de USD 800 millones, un endeudamiento cercano a los USD 2200 millones y un patrimonio que hoy no llega a los USD 200 millones. Por tanto, la lata está vacía y, obviamente, debemos tratar de concluir por qué la empresa se encuentra en esta situación.

Voy a referirme primero a la situación financiera, algo sobre lo que se habla bastante en el capítulo II y quizás en este momento lo retomemos. En estos diez años o durante gran parte de ellos, hubo una estrategia de accionar de determinada forma. Podemos hablar del plan estratégico que costó mucho reevaluarlo, de inversiones realizadas todas juntas y financiadas con endeudamiento. Hablamos de un endeudamiento que en un 80 % era en dólares y, además, a corto plazo. Aclaro que cuando me refiero al corto plazo es porque era a menos de un año con tasa variable. Este colapso financiero y de gestión llevó, entre otras cosas, a que se diera un hecho histórico que ocurrió entre fin de año y año nuevo: se tuvo que capitalizar Ancap en USD 622 millones; además, se está habilitando un préstamo ante la Corporación Andina de Fomento por USD 250 millones más y no se bajaron los combustibles en enero y, por tanto, se van a recaudar USD 200 millones, todo esto producto de que hay que rescatar a la empresa. Una empresa pública en esta situación nunca se vio en la historia del Uruguay, por tanto, tenemos que mirar la magnitud que tiene. No existió un colapso financiero de estas características. Si se tratara de una empresa privada hoy estaría en categoría cuatro y medio del Banco Central, técnicamente quebrada. Lo que pasa es que es una empresa estatal, monopólica y tiene precios administrados como los de los combustibles. Además, esta situación se da ante dos circunstancias que la agravan y que son: bonanza económica y que este va a ser el tercer año en récord de venta de combustibles. A pesar de ello, la empresa generó un déficit de más de USD 800 millones. ¡Hay que hacer fuerza para eso!

Luego veremos cómo se dio este colapso financiero, cuáles fueron las causas, quién tuvo la culpa y si se reconoció o no, pero lo que sí estaba claro era que el problema existía y todos lo sabían. Sin embargo, en vez de tratar de buscar soluciones, ocurrió lo mismo que con el *Titanic*: se veía el iceberg, pero se apretó el acelerador y se aumentó la fiesta. Entonces, pasó lo que tenía que pasar y se llegó a la situación histórica de tener que capitalizar la empresa, cambiar su directorio, casi tener que intervenirla en términos reales y tener que pegar un «volantazo» en la gestión porque esto no se sostenía.

Además, hubo una decisión que me extrañó leerla en el informe del partido de gobierno. Respecto de muchas de las denuncias que hacíamos se escudaban diciendo que eran empresas que funcionaban en el derecho privado y, por tanto, no estaban obligadas. Hubiera preferido que hubieran dicho que defendían eso porque era bueno, porque era rentable, porque era bueno para el país, pero no: se escudaron en eso.

En realidad lo que hizo Ancap –y no vamos a entrar en el tema de la propiedad porque, gracias a Dios, eso está laudado–, lo que hizo el Frente Amplio fue privatizar la gestión porque pasó la gran mayoría de la gestión a las dieciocho empresas colaterales que funcionan en el derecho privado y para las cuales muchas veces Ancap tomaba préstamos que luego se los pasaba a las colaterales del derecho privado, pero de propiedad estatal, en algunos casos en un 100 %, en un 99 % o en un 95 % y después terminaba condonándose los por la vía de la capitalización. Esa era la forma en la que se manejaba. Ancap no solo generó en este sistema del derecho privado dieciocho empresas en el Grupo Ancap, sino también nietas. Las primeras son las hijas y ahora generó nietas, es decir, hijas de las hijas: empresas que funcionan en el derecho privado de propiedad estatal. A esas no las inscribió, no las reconoce, pero si se hace la trazabilidad siempre termina el Estado y puedo nombrarlas a todas. Eso se usó y de eso se abusó. Asumo lo que digo: eso se usó y de eso se abusó.

Además, no solo se privatizó la gestión, sino los recursos humanos. En estos diez años Ancap aumentó su plantilla en algo más de 800 funcionarios y hoy el ente tiene cerca de 2900 funcionarios. Entre las empresas tercerizadas que aumentaron muchísimo y las colaterales que también aumentaron muchísimo, se tiene la misma cantidad de funcionarios que en Ancap. Esa fue una estrategia y en estos diez años se apretó el acelerador.

Muchas de las cosas nacen a partir de una reestructura sobre la que hablaron los señores senadores Mieres y Bordaberry, mediante la cual se cambia la figura del gerente general, se designan gerentes y se crea el Comité de Dirección que funciona con el presidente. Cambia la estructura organizacional; se planifican determinadas cosas que después se ejecutan y, a mi juicio –les guste o no–, se ejecutan mal.

(Ocupa la presidencia la señora Ivonne Passada).

–Después discutiremos los distintos motivos, pero ahora miren esta cifra: en estos diez años, lo ejecutado en las obras del Grupo Ancap superó en USD 500 millones a lo planificado. Acá no hubo capacidad de autocritica para decir «esta es la situación que tenemos, tratemos de bajar peso, de redireccionar, de reprogramar». Nada de eso sucedió; le metieron acelerador y, obviamente, sobrevino el colapso.

Otro tema que quiero mencionar es el manejo presidencialista del ente. A partir de la reestructura de 2007 fue muy común que muchas de las decisiones –más de las que uno quisiera– chicas, y sobre todo grandes, las tomara el presidente con el Comité de Dirección, y después pasaran al directorio para que las ratificara. En algunos casos pasaban dos días; en otros, dos meses y, en otros, ocho meses. Eso le hizo mucho mal a la cultura empresarial de Ancap.

Quiero dejar constancia de algo que se puede observar a lo largo de todo el informe. En el segundo período hubo directores de la oposición –voy a hablar por los del Partido Nacional– y estos siempre dejaron constancia de si votaron negativamente, de si pidieron información que no les vino o de si terminaron con hechos consumados porque el presidente había tomado la decisión mucho tiempo antes. Esto lo quiero decir porque hay alguien en sala que fue director, que conozco cómo actúa en su accionar político y en su vida privada y estamos tremendamente orgullosos de su accionar. Es más, en los informes y en los anexos podrán ver las actas correspondientes que ratifican la votación de los directores del Partido Nacional en muchos de los temas.

Realizada esta introducción, voy a referirme rápidamente a los capítulos, ya que seguramente coincidiremos con los senadores Bordaberry, Mieres y Saravia.

El primero tiene que ver con los atrasos de los balances. Alguien podría decir que, en definitiva, no es una gran irregularidad. Acá no hay irregularidades chicas ni grandes; son irregularidades y punto. Acá había una norma del Tribunal de Cuentas, de 2002, que obligaba a las empresas públicas a tener los balances a los noventa días, y Ancap no la cumplió, salvo una vez en los últimos diez años. Ustedes dirán que es complejo, pero ¿saben qué? Todas las empresas colaterales del Grupo Ancap cumplían con esta norma; el problema era Ancap. Tan complejo fue el tema, que en el balance del 2014 hubo una discusión muy fuerte con el auditor externo de KPMG por el tema de unos créditos fiscales en que, obviamente, la directora del Partido Nacional votó en contra. ¿Cómo se saldó? Con una carta del ministro Bergara en la que aseguraba al auditor que se iban a dar determinados supuestos que le garantizaban que pudiera aprobar el balance; de lo contrario el auditor no lo aprobaba. Esta carta figura en los anexos del ministro Bergara y puedo decir que no se cumplieron ninguno de los supuestos. Empresas mucho más importantes

que Ancap, como Total, Exxon y Chevron, cierran sus balances en enero o febrero. Aquí tengo las fechas de Ancap y son de mayo, junio, julio, agosto, setiembre, noviembre, mientras que en los mismos años las empresas colaterales cerraban en tiempo y en forma.

Otra irregularidad tiene que ver con la inscripción en el registro del Banco Central. Este obliga a registrar a las empresas que tienen participación estatal y la verdad es que Ancap en algunos casos no cumplió y en otros lo hizo tarde, más precisamente, tres años después. En este capítulo de las irregularidades e ilicitudes constatadas se habla de la «presentación tardía de los estados contables de Ancap, incumpliendo con lo establecido en la Ordenanza 81 del Tribunal de Cuentas de la república». Al respecto aclaro que es mentira que hubo autorización; en los últimos balances del Tribunal de Cuentas no hubo una sola autorización que lo habilitara a presentar fuera de fecha.

Una segunda irregularidad fue la omisión de inscribir a la empresa ATS S. A. –después vamos a hablar de este tema– en el registro de entidades con participación estatal, según lo establecido en el artículo 25 de la Ley n.º 17555. Otra irregularidad fue la omisión de presentar la información de los estados contables de la empresa ATS S. A., –que es en un 99 % propiedad de Ancap y en 1 % de Ducsa, que a su vez es propiedad de Ancap–, según lo establecido en el artículo 26 de la Ley n.º 17555.

En el repartido con los informes podrán observar que después de muchos capítulos, además de los anexos, se adjuntó un informe del doctor Carlos Delpiazzo, catedrático en derecho administrativo. En realidad, le pedimos al doctor Delpiazzo que leyera el informe y nos dijera si desde el punto de vista del derecho administrativo había normas violadas o vulneradas. No voy a ser tedioso en relatar todas las normas violadas, porque figuran en cada uno de capítulos que elaboramos con el senador Saravia y un grupo de asesores. Simplemente voy a leer la síntesis de este tema que dice así: «Está ampliamente probado que Ancap no solo ha incumplido obligaciones formales relativas a sus balances, sino que se ha valido de diversas modalidades de huida del derecho público para desarrollar múltiples actividades comprendidas en su competencia (excediéndola incluso en algunos casos) bajo el derecho privado y reservándose información sustraída de ese modo de los controles constitucionales y legales». Acá hay toda una discusión sobre el derecho administrativo, sobre las fugas regulatorias y las fugas organizativas. Para hablar en criollo, esto tiene que ver con la creación de entidades instrumentales para evadir controles dentro del derecho privado.

Con respecto a la situación económico-financiera, es más que evidente que después que se votó la capitalización de Ancap y se anunció la remoción de los directores hay poco más para agregar. Se hizo una serie de préstamos. En el informe hacemos referencia a más de diez actas en las que el director Camy y la contadora Baldoira votan en

contra. Muchas de estas terminaban prestándole a las colaterales y después se le condonaban las deudas.

Por otra parte, en julio Ancap perdió dos escalones en la calificación otorgada por la agencia Moody's. El informe es por demás contundente al respecto y cada vez que hablaban los auditores externos hacían referencia a la exposición al riesgo del tipo de cambio. La verdad es que la deuda entre 2005 y 2014 aumentó seis veces y media, mientras que el patrimonio bajó de un poco más de USD 400 millones a USD 200 millones este año. Eso es Ancap.

En el informe figura el perfil de los pasivos y cómo se gestionaba el riesgo. En 2014, casi USD 800 millones de la deuda tenían vencimiento menor al año. El economista Lorenzo nos alertó sobre esta situación y fue categórico al respecto.

También pusimos algo que nos llamó la atención: anticipo por compra de combustible por parte de UTE. Empezamos a hurgar y encontramos un convenio del 1.º de noviembre de 2008 entre UTE y Ancap para el otorgamiento de anticipos. Particularmente nos llamó mucho la atención un anticipo de USD 103 millones que se dio los últimos días de diciembre del ejercicio 2014. Además, hay un procedimiento para dar los anticipos, pero Ancap no envió la información al respecto y, a nuestro juicio, no se cumplió. Por otra parte, fue un anticipo por la compra de combustible que UTE tampoco usó. Sin embargo, en el ejercicio contable consta que en los últimos días de diciembre pasaron USD 103 millones de UTE a Ancap, obviamente para mejorarle el balance. Recordemos que el balance tuvo una pérdida de USD 323 millones. ¡Imaginen lo que hubiera sido!

También hacemos referencia al aumento desmedido de los costos y a la autorización del Poder Ejecutivo. Acá hay una buena: según establece una ley de 2012, todos los entes autónomos deben solicitar autorización para endeudarse por más de UI 85 millones, es decir unos USD 10 millones. Ancap las pedía para los préstamos y para las renovaciones, pero –para que veamos el grado de coordinación que había– ALUR tomó otro criterio, su jurídica pedía autorización al Poder Ejecutivo para los préstamos, pero no para las renovaciones, cuando técnicamente son un nuevo crédito. Todo eso generó un debate más que interesante, particularmente dentro del Frente Amplio.

Voy a hacer lo que más se ajusta al informe –por lo menos de un miembro denunciante–, que es hablar del debate en comisión. El debate público, las cartas de Mujica y de Astori –qué dijeron uno y el otro– será motivo de discusión e interpretación, aunque la gente ya lo tiene más que claro. Pero lo que está claro, porque lo dijeron en la comisión, es que la explicación del déficit tuvo por lo menos cinco versiones diferentes, y la pelea por el reconocimiento de costos no reconocidos aparece en el 2015. En el 2014, aparecieron diez líneas cuando fueron a la comisión de industria; nada más. Pero eso llevó, entre otras cosas, a

decir al ministro Astori que las empresas públicas estaban fuera de control. ¡Fuera de control! Y hace referencia a reuniones donde lo avisaba. Cuando el exministro Lorenzo vino a comisión dio una especie de clase de economía, por lo menos práctica, sobre el manejo contable y con respecto a las inversiones –en una de las versiones, porque fueron varias y ahora por lo menos las vamos a titular–, dijo: «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 esperada no alcanza al costo del financiamiento, no deben llevarse adelante». Acá no lo cumplió ninguno.

Obviamente, tenemos versiones diferentes: la de Mujica, que aflojó la rienda, tratando de que invirtieran todo lo posible, la de Sendic diciendo que le avisaba al presidente, la de Astori diciendo que no y criticando que Ancap funcionaba como la isla de la fantasía. Después nos enteramos de que, en realidad, el Ministerio de Economía y Finanzas –según los titulares– no conocía la paramétrica de los costos ni los costos de las colaterales; era información que pedía. Funcionaba como una isla de la fantasía. En realidad, no coordinaba con nadie y terminó como terminó.

En cuanto a la razón del déficit, primero se culpó al tipo de cambio, después a las inversiones, después al fideicomiso del boleto y también a los estacioneros de nafta. En definitiva, hubo cantidad de contradicciones para tratar de explicar una situación que no tiene dos interpretaciones. En lo personal, lo que más me extrañó fue que nadie asumiera el tema con autocrítica. Lo único que hicieron fue tratar de endosarse culpas. Ahora bien, el endoso de culpas partía de una premisa que era reconocer la realidad de colapso que vivía la empresa.

El capítulo 3 –que también ha sido debatido o, por lo menos, informado– refiere a la planta de cal en el departamento de Treinta y Tres. Acá hay cosas muy curiosas. Una de ellas es que una colateral, propiedad 99,5 % de Ancap, haga un negocio que no es objeto del ente porque Ancap no lo tiene como objeto de su rubro de inversiones ni de funcionamiento. La empresa colateral Cementos del Plata firmó un convenio con la brasilera CGTEE –es verdad lo que decía el señor senador Bordaberry en cuanto a que el titular de la empresa está implicado en los casos de Petrobras– para venderle cal, cuando en realidad todavía no era el objeto de esa sociedad anónima producir ni vender cal. No hablo de la empresa madre, sino de la sociedad anónima. Se hicieron dos hornos, por lo menos uno y medio, porque el segundo no está hecho. El gasto original era USD 80 millones, pero ya les adelanto que va a terminar costando USD 148 millones. Este proceso –que no fue por licitación, porque también funciona en el derecho privado, por lo cual no hay intervención del Tribunal de Cuentas ni hay obligación de licitar– generó una discusión entre las empresas porque la que salió primera estaba casi USD 10 millones por debajo de la segunda. Le pidieron que mejo-

rara la oferta en diez días y en diez días, obviamente, la segunda bajó un 30 % y ganó. No era una licitación, sino un llamado a precios. Dijeron que la decisión fue multifactorial, pero es un tema que nos genera muchas sospechas. Para poder venderle cal a Brasil en los niveles que habían acordado, se empieza a pedir cal a los proveedores locales, muchos de los cuales no tienen contrato, por lo tanto funcionaron sin contrato. Es decir que compraron cal sin contrato y la vendieron a Brasil dándole las especificaciones en cantidad y calidad que no cumplieron. A raíz de esto, Cementos del Plata –o sea, el Uruguay– pagó USD 7 millones de multa hasta el 2014 y, según las cifras que me acaban de pasar, hasta setiembre de 2015, USD 2.500.000. Obviamente, el balance de Cementos del Plata da un déficit a setiembre de USD 2.500.000. Lo más gracioso o sugestivo de todo esto es que en realidad empezaron con un presupuesto de la obra y terminaron con otro que era casi una vez y media más. Además del cambio de objeto de la sociedad anónima, tres años después de haber firmado el contrato y hecho el negocio, lo más sugestivo es quién lo transporta. Como dijeron otros senadores, acá se contrató, por contratación directa, una empresa de transporte a la que le vamos pagando USD 16.500.000 y creo que será un poco más a setiembre. Se llama Pleno Verde y es uruguaya; está registrada con RUT y con domicilio fiscal en un apartamento de la calle Obligado, en Pocitos, pero no tiene un camión. ¿Qué es lo que hace esta empresa? El señor Assid García, que era bróker de Ancap en Rio Grande do Sul y vendía pórtland, hizo una empresa para su hijo en Brasil llamada Themma, que se encarga de los transportes. En el informe pueden ver fotos de la empresa y de los camiones Tolva en la puerta de la planta de cal de Treinta y Tres con chapa brasileña. Esta es la empresa que manda nuestra cal a Candiota, a 278 kilómetros. A esta empresa no solo le pagamos USD 16 millones, sino que además le adelantamos USD 2 millones para que compre los camiones.

Pedí un presupuesto a empresas, igual que el señor senador Bordaberry, y me pasan USD 51.5 la tonelada. ¿Sabían cuánto paga Cementos del Plata? USD 85 la tonelada, siempre puesto en Candiota por el mismo flete, el mismo tipo de camión y el mismo tonelaje. Más allá de que había camiones Tolva en Uruguay, ¿no estaría bueno, cuando hay un negocio de estas características por lo menos a diez años renovable, decir –como hicieron las forestales– a las empresas transportistas uruguayas, que hoy tienen una capacidad ociosa de casi un 40 %: a ver, se animan, si no hay tantos Tolva como se necesitan, a reconvertirse a este precio que está a USD 30 por encima del mercado? Bueno, no lo hicieron. Sendic dijo que, en realidad, el gerente Romero le dijo que no había camiones en Uruguay.

Acá, señora presidenta, la verdad es que voy a relatar las irregularidades e ilicitudes constatadas: utilización de una subsidiaria para la realización de una actividad fuera del objeto tanto del ente autónomo como de la subsidiaria; contrato de transporte sin licitación; contrato para transportar la cal desde el origen hasta la usina de Brasil

otorgado sin ningún tipo de procedimiento competitivo; otorgamiento de anticipos a Pleno Verde sin estar estipulados en el contrato; sobrecostos en la obra; cambios en la evaluación del proyecto aprobado por el Directorio de Cementos del Plata sin considerar aspectos de buen administrador; multas por incumplimiento del contrato tanto en cantidad como en calidad –acá hay perjuicio en contra del Estado–; en los casos en que las multas se debieron a subcontratos no se hizo la ejecución de las cláusulas de incumplimiento que existían en los mismos y operaciones de suministro con empresas locales sin contar con contrato.

Del informe que nos adjunta el doctor Delpiazzo no voy a leer las normas violadas, pero sí la síntesis, en la que se dice que se está ante un caso de objetiva responsabilidad de Ancap en el que la actuación de su entidad instrumental, Cementos del Plata S. A., ha violado claras normas y principios de nuestro ordenamiento jurídico, configurando un obrar ilegítimo, por contrario a reglas de derecho. La situación es más grave aún si se tiene en cuenta que el incumplimiento de las prestaciones comprometidas frente a terceros ha aparejado la aplicación de significativas multas y que los costos incurridos han sido cuantiosamente superiores a los presupuestados.

El capítulo IV refiere a la publicidad. En este caso, Ancap innovó. Generalmente, los entes autónomos hacen licitaciones de agencias de publicidad para que los asesoren, les hagan un plan de medios y el que contrata y paga es el ente. Acá cambiaron la licitación; hicieron una que fue observada por el Tribunal de Cuentas –ya lo dijo el señor senador Mieres; no voy a insistir en ello– y cuestionada por Audap, es decir, la Asociación Uruguaya de Agencias de Publicidad. Se presentaron nueve empresas. Cambiaron la forma. ¿Qué es lo que hicieron? En verdad, es inteligente. Dan tres ítems en la licitación: uno, un *fee* a la agencia de publicidad, es decir, un monto fijo de unos USD 100.000 por año; dos, por todo lo que contrate Ancap vía agencia de publicidad, un 1,5 % de comisión –está topeado, pero da más o menos esa cifra porque siempre se gastó al tope de lo que se podía–; tres, una cifra de \$ 84 millones más IVA por año –son unos USD 4 millones y poco por año– para gastar en un amplio giro de acciones. Gana la empresa que estaba haciendo la publicidad en ALUR. Se trata de la empresa Ministar S. A. y su director es el señor Pablo Álvarez; era funcionario de una de las empresas que antes hacía una publicidad en ALUR y fue contratada directamente.

¿Pero qué pasó además? Ancap aumentó su publicidad. ¡Pasó de USD 2 millones a USD 10:700.000! Estamos hablamos de 2013-2014. Entonces, en verdad, era como tener la vaca atada. Tenías 4 millones para gastar y mientras no pasabas de ese tope no intervenía el Tribunal de Cuentas ni había obligación de llamar a licitación. Y si además Ancap, como lo reconocen sus gerentes y quien está en el área de comunicación, no controlaba la agencia –lo único

que hacía era conformar facturas–, era el sueño del pibe. La verdad es que era un negocio redondo.

Obviamente siempre se gastó al tope de lo que permitía la licitación. Era obvio, ¿no? ¿Pero qué empezó a pasar? Que la publicidad o auspicios institucionales más grandes los decidía el Directorio de Ancap y los pagaba directamente, y después, a decisión fundamentalmente del presidente de Ancap, pasaban una serie de gastos vía agencia de publicidad. O sea, La Diez Publicidad terminó siendo una agencia de pago sin control. Ahí pasó lo de la fiesta de la desulfurizadora. ¿Quién lo pagó? La Diez Publicidad. Si analizamos lo de esa fiesta vemos en realidad lo que hace esa agencia. La verdad es que a veces el ingenio popular, cuando se trata de estas cosas, es realmente envidiable. ¿Qué hace La Diez Publicidad? ¡No hace fiestas! Sendic dijo que tampoco. ¿Qué hace La Diez Publicidad? Contrata a un organizador de fiestas, ¡que no tiene una silla! Tercerizó en una persona, en una agencia, en un organizador de eventos –esa es la palabra– que no tiene nada; reitero, solo organiza eventos y terceriza. El proveedor es siempre el mismo para todos los eventos.

Cuando empezamos a hurgar por esta fiesta de la desulfurizadora, que al tipo de cambio de la época costó USD 366.950 más IVA, La Diez Publicidad presenta una factura por este monto en pesos y Ancap, la gerencia del área, simplemente le da conformidad. Además, La Diez Publicidad le cobra la comisión del 1,5 % que estaba previsto en la licitación sobre este gasto.

Cuando le dijimos a los representantes de La Diez Publicidad: pero dígnos el detalle de la factura, qué fue lo que hizo en la fiesta, contestan que en realidad se estaban incrementando las cosas, que era un tema nacional. Puede ser entendible la justificación. Ahora bien, ¿el Estado no asumía el costo de las lanchas de la Armada, de los fusileros, de las custodias? ¿El Estado no asumía nada? ¿Todo lo asumía Ancap? ¡No! Porque tampoco está en el presupuesto. Lo dijeron, pero no está en el presupuesto.

Además, el gerente de Relaciones Institucionales dijo –y ahí hay dos versiones contradictorias, mejor dicho opuestas con Sendic–: «Miren, todos los días me incrementaban cosas para la fiesta y yo lo iba hablando con el presidente». Le preguntamos, obviamente, al presidente cuando concurrió a la comisión y durante varias horas contestó sobre todos los temas –no se negó a contestar ninguno–, y nos dijo que en realidad se había reunido una sola vez con esa persona al principio, que después no se había reunido nunca más, que no estaba para organizar fiestas.

Ancap lo que hizo fue conformar la factura de La Diez Publicidad por USD 367.000. ¿Saben qué es lo más gracioso? Cuando pedimos la factura, apareció primero un presupuesto y después la factura de Latin Design & Events, que es la empresa organizadora de eventos a la que La Diez Publicidad le encargó esto, mejor dicho todo siempre. La factura de esa empresa organizadora de eventos

es gemela, es idéntica a la de La Diez Publicidad. Obviamente, pedimos que viniera no solo el titular de la agencia, quien concurrió –quiero destacarlo–, sino también el de la empresa organizadora de eventos, pero no lo hizo. Como dijeron que en realidad lo de esa factura estaba determinado por rubros, queríamos los detalles, a quién tercerizó, cuánto le costó, porque ponían rubros y una cifra. Esa información nunca llegó.

Ahora voy a contar algo. Hice una pesquisa en el mundo de las organizaciones de fiestas. ¡No son tantos, eh! Utilicé los mismos rubros, los mismos supuestos, las mismas personas, las mismas sillas, todo igual. Mis cuentas me dan que respecto a carpas y pisos, entre lo que Latin Design & Events, como organizador de eventos, le cobra a La Diez y, por ende, a Ancap –porque La Diez lo traslada– y los datos que pude verificar sobre lo que, más o menos, saldría esto, hay más de \$ 1 millón de diferencia. En cuanto a ambientación y mobiliario, también hay más de \$ 1 millón de diferencia. Existe la misma diferencia en los rubros de cáterin y mozos. Y en lo que tiene que ver con proyecciones y audio, hay \$ 400.000 de diferencia, más o menos. Estos cálculos los hice consultando dos o tres empresas.

Esta información no la pudimos tener y, obviamente, no obtuvimos las facturas de lo que tercerizó el organizador de eventos. Es notorio que las vamos a hacer pedir por la vía correspondiente. En este caso estoy hablando de privados, pero, obviamente, lo que no hacía Ancap era controlar. No controlaban, como dijeron, a texto expreso; no controlaban la factura, ni exigían nunca tres precios, como decía bien el señor senador Mieres. Obviamente, ni siquiera controlaban la emisión de las pautas que pedían a la agencia que hiciera. Decían que ese era un tema de la agencia.

En esto hay una sobrefacturación monstruosa. ¿De cuánto? No sé, porque no tenemos las facturas. Esto es todo lo que pudimos ver. Se podrá decir que es un tema de privados, pero esto termina en un perjuicio contra el Estado, porque Ancap termina conformando estas facturas y no haciendo lo que tiene que hacer, que es pedir los precios correspondientes. Y esto pasa en todos los temas.

No quiero aburrir al Senado con el tema de la publicidad, pero esto pasa, obviamente, en la radio de Quebracho. Tengo aquí el audio –que anexamos– del titular de la radio, en el que dice que, en realidad, no estaba emitiendo en el momento en que le dieron la publicidad. A confesión de parte, relevo de prueba, obviamente. Pero, además, ni siquiera estaba habilitada por la Ursec, como no lo está hoy tampoco. No podría haber tenido publicidad nunca, porque formalmente las radios comunitarias pueden hacer el trámite vía Ministerio de Educación y Cultura, pero después necesitan la habilitación de la Ursec. ¿Saben los señores senadores por qué vía pagaron esta publicidad? Por la radio de Quebracho. Alguien dijo que eso lo votó el directorio y es verdad. ¿Y saben por qué? Por un infor-

me favorable de la gerencia correspondiente, que elevó un pedido para que le dieran el auspicio a la radio de Quebracho, etcétera, con motivo de la responsabilidad social empresarial y una cantidad de cosas más. Se pagó por ahí.

(Ocupa la presidencia la señora Lucía Topolansky).

–Respecto a los *stands*, ¿quién los hacía? Ancap. Hay una Gerencia de Relaciones Institucionales y Comunidad. Sin embargo, todo se pagaba por la agencia La Diez, tratando de nunca pasarse de los USD 4 millones. Por supuesto, siempre gastaban hasta el tope, y siempre lo hacían con el mismo proveedor, que es el que hizo la fiesta de la planta desulfurizadora. El *stand* del Prado salió casi el doble que el del INIA, que tenía los mismos metros cuadrados. Un *stand* en Paraguay salió USD 280.000 y allí también lo hizo el mismo organizador de eventos. En Moscú lo hizo el mismo organizador de eventos, y allí 20 metros cuadrados costaron USD 120.000, lo que también se pagó vía La Diez, que era el medio de pago. La Trotancap, que en el 2013 costó USD 400.000, también se pagó por esta vía. Y obviamente tenemos una gran cantidad de auspicios: para el recital de Marc Anthony, USD 20.000; para el de Blades, USD 20.000; murgas; congreso de la carne; radio La Cotorra, etcétera. Y todos estos gastos se pagaban a través de la agencia La Diez, que era funcional a este proceso.

SEÑOR BESOZZI.- Solicito que se prorrogue el término de que dispone el orador.

SEÑORA PRESIDENTA.- Se va a votar la moción formulada.

(Se vota).

–21 en 23. **Afirmativa.**

Puede continuar el señor senador.

SEÑOR DELGADO.- En cuanto a la agencia La Diez tenemos ocho irregularidades e ilicitudes respecto a la publicidad; no voy a leerlas porque no me da el tiempo, pero los señores senadores tienen esto en los informes.

Con respecto a la deuda impaga de Pluna, hubo una investigación administrativa de Ancap. Esto fue denunciado en su momento por el exdirector Camy y a partir de ahí se generó la investigación administrativa que terminó en quien era jerárquicamente responsable de la funcionaria que trasladaron, que era el señor Coya. Aquí hay falta de procedimientos y una cantidad de cosas más. Ancap pierde USD 30 millones con los cheques diferidos de Pluna. En esto también hay una serie de irregularidades, por lo menos cuatro, que mencionamos en el informe.

En cuanto a los gastos en ingresos de personal al ente, como dijimos al principio, en 2005 se pagaron USD 43 millones –estoy hablando de costo de personal– y en 2014, USD 133 millones. En este caso hubo, sobre todo –esto,

además, coincide con lo que dijo la Oficina Nacional del Servicio Civil–, y más allá de evaluar el tema de la competencia para los cargos, un gasto enorme en personal en Ancap y las empresas tercerizadas. Como dije, hoy la mitad de los funcionarios del Grupo Ancap son del ente y el resto son de empresas tercerizadas y colaterales. ¿Saben en cuánto se incrementaron las horas extras del 2005 al 2014 en términos nominales? En un 516 %.

Respecto al remolcador, creo que el señor senador Mieres ha sido más que elocuente. En este caso se contrató directamente a RN Consultores de Argentina y costó USD 14:800.000 y no USD 12:500.000, como estaba previsto. Pero además hay una serie de irregularidades en todo el proceso. Lo más gracioso de esto es que se inauguró en 2013 y pasó como con la planta de pórtland de la que hablaba el señor senador Bordaberry: no se pudo utilizar. La Armada lo tuvo un año más. Para la Armada este remolcador empujador estaba habilitado y para la autoridad de la marina mercante también estaba habilitado para navegar. Mientras tanto, venimos pagando USD 6 millones por uno que alquilamos –cuyo nombre es *Raúl S*– a una empresa privada. Pero lo más gracioso de todo es que, en realidad, una vez que lo toma Ancap, hace pruebas de mar, de carga y de empuje, y cuando llena las barcasas de lo que tienen que llevar, que es el combustible –porque para eso están–, colapsan, no encastran, por lo que hay que arreglarlo de vuelta.

El tema Trafigura es realmente grande. Aquí hay toda una intervención, a la que hago referencia, del exdirector Camy en el directorio. Se pidieron auditorías, se comprometieron auditorías públicas que no se hicieron. Tengo las versiones taquigráficas de Riet anunciando una auditoría, pero le pregunté cuál fue el resultado y me contestó que no se hizo porque perdió la votación en el Directorio de Ancap. Perder en mayoría es difícil. Le dije que me diera el acta donde planteó y perdió, pero esa acta no vino.

Aquí, en realidad, fuimos funcionales a no sé qué. Ancap hizo un negocio de más de USD 5000 millones; intermedió entre Petroecuador y Trafigura. Esta última es una empresa a la que si le pusieran un parche en un ojo quizás se quedarán cortos. Le falta el garfio y una pata de palo. Lo que dice la prensa en el mundo –en lo personal no la conozco; no conozco a nadie– es horrible.

Ancap hizo un convenio con Ecuador. Correa dijo que no querían más a las multinacionales, a los intermediarios en sus ganancias, por lo que se la darían a la empresa uruguaya, que además era estatal. Se dijo que había una diferencia de precio, porque no participaba el mercado, ya que era un acuerdo entre partes, entre empresas estatales. Obviamente, hay una diferencia de precio de entre USD 8 y USD 9 el barril. Eran 70 millones de barriles que se iban a refinar en Uruguay y que volverían refinados a Ecuador. Vinieron nada más que 16.000; el resto terminó en Panamá y en otros lados, y volvía de Trafigura con refinados.

Contablemente solo ingresó a Ancap algo más de USD 5 millones por concepto de comisiones.

Pero lo peor no es eso. Como decía, esto fue denunciado por el exdirector Camy y estamos viendo aquí, en el informe, los *e-mails* entre Trafigura y la gerenta de Comercio Exterior y cómo se fue armando toda esta operativa. ¿Saben lo que pasó en el año 2011? Trafigura tenía un convenio de venta de supergás con otra empresa en Ecuador; estamos hablando de USD 73 el BTU de supergás. Trafigura le vendía a Ecuador, a una empresa. En ese momento tenía un contrato firme, a precio fijo, durante una determinada cantidad de años, y se dispara el precio del GLP. ¿Qué hace Trafigura? Rescinde el contrato; paga las penalizaciones e, inclusive, Ecuador le hace una denuncia penal ante la Fiscalía General del Estado. Y Petroecuador, como necesitaba GLP, hace una licitación mundial para proveer a Ecuador del GLP, de supergás. ¿Quién se presenta? Ancap, y la gana. ¿A qué precio? USD 220 el BTU, más un adicional de USD 40 de almacenaje. Estamos de acuerdo con que Uruguay importa la mitad del supergás que consume, o sea que no es productor de supergás. ¿Saben a quién le compraba Ancap el supergás? A Trafigura. Ancap le compraba el supergás a Trafigura; funcionaba de pantalla para que pudiera volver a operar con Ecuador, pues por las vías legales no podía. Esto implicó una pérdida para el Estado ecuatoriano de cerca de USD 35 millones. Están las actas correspondientes; está en la prensa; está el informe que se hizo en Ecuador, y acá hay una serie de irregularidades al respecto. Además, el doctor Delpiazzo opina que Ancap no tiene potestades para hacer intermediación a nivel internacional y, obviamente, es muy crítico sobre la actuación de Trafigura.

Con relación a la cancelación de deuda con PDVSA vía Exor, en realidad creo que el senador Mieres lo explicó bien. Por mi parte, simplemente voy a leer algo, porque es increíble que vengan a ofrecer un servicio que supuestamente Ancap arregla, lo lleva a Venezuela, pero que después Venezuela lo saca y Ancap termina pagando. ¡Porque no lo usa! Un servicio que no prestó, lo termina indemnizando. Es una cosa muy rara.

Voy a leer la última acta de la sesión del Directorio de Ancap, pero antes, señora presidenta, quiero saber de cuánto tiempo dispongo.

SEÑORA PRESIDENTA.- Le restan veintitrés minutos.

SEÑOR DELGADO.- Gracias, señora presidenta.

Decía que voy a leer el acta donde figura que el Directorio de Ancap propone indemnizar a Exor en USD 3:100.000; esto fue a fines del año pasado, después de que lo habían usado, pero que en realidad no le había llegado a Ancap. Ancap dice que se lo trajo a PDVSA, pero PDVSA dice que no tiene nada que ver. En definitiva, después Ancap termina haciendo un acuerdo de servicio

con esta empresa y se compromete a que va a intervenir de vuelta en la próxima cancelación anticipada de la deuda. Obviamente, no ocurrió porque hubo un acuerdo entre PDVSA y Ancap –entre empresas del Estado–, y es algo normal; eso fue lo que ocurrió a fin del año pasado. Entonces, con este acuerdo de servicio y suspendidos los plazos del juicio a USD 25 millones, ¿qué hace Ancap? Lo indemniza en USD 3:100.000.

Voy a leer el acta –que me parece más que clara al respecto–, específicamente la parte donde se alude a la votación. Dice el director nacionalista Diego Labat el día 19 de noviembre del 2015 –creo que acá está resumido todo–: «1. La resolución que se somete a consideración hoy 19.11.2015 es la aprobación de una nueva transacción por la cual Ancap debe pagar a Exor la suma de US\$ 3:100.000. 2. La reseña de antecedentes que surge del expediente en cuestión, demuestra en mi opinión que en el relacionamiento de Ancap con Exor: a) Se actuó sin respetar los principios de buena administración. No debió introducirse a Exor en forma directa, debió efectuarse un procedimiento competitivo para lograr el mejor resultado para el ente». El mundo está lleno de empresas que hacen esto. Y continúa diciendo el acta: «La “ingeniería financiera” ofrecida por Exor es un procedimiento habitual en el mundo financiero, no es un conocimiento patentado que requiriera sí o sí la participación de esta empresa financiera. Ancap adjudicó un negocio a esta empresa extranjera sin ningún procedimiento competitivo; b) Se actuó de forma irregular, sin dar adecuada participación al directorio del ente. La cronología de los hechos que comienza en un almuerzo de trabajo en setiembre de 2011 en el cual la empresa Exor le ofrece al presidente de Ancap de la época prestarle servicios a Ancap, sigue con la nota presentada por Exor a Ancap de 07.09.2011, luego sigue con un viaje conjunto de ambos a Caracas el 21.12.2011 para presentar a PDVSA la propuesta, que incluía la participación de Exor, y luego culmina con la firma del Acuerdo en Caracas el 23.03.2012, en el cual se documenta la actuación de Exor en el relacionamiento Ancap-PDVSA». Mientras esto pasó, «el presidente pudo y debió haber puesto a consideración del directorio de la época el relacionamiento de Ancap con Exor. El presidente tuvo muchísimas oportunidades para hacerlo, el directorio se reunió en muchas oportunidades en el transcurso de estos 6 meses». La verdad es que nunca se comunicó al directorio. Luego dice que el órgano natural de conducción de Ancap es su directorio. Esto tiene que ver con lo que decíamos originalmente sobre esta cultura de que el presidente resolvía por sí y ante sí y después comunicaba al directorio. Obviamente, Labat termina diciendo: «Se actuó de forma negligente al introducir a Exor en el relacionamiento Ancap-PDVSA sin haberse previamente establecido los derechos y obligaciones tanto de Ancap como de Exor en un convenio o contrato celebrado entre ambos. También se actuó de forma negligente al introducir al Bandes, sin haber clarificado previamente la situación con Exor. El resultado fue el juicio que se le inició a Ancap». Como conclusión, expresa: «No puedo convalidar con mi voto el irregular e

inconveniente proceder antes descrito, ni votar un gasto de US\$ 3:100.000 de cuya procedencia no hay en mi opinión elementos claros que lo justifiquen». Esto es perjuicio contra el Estado.

Obviamente, acá también hay una serie de irregularidades que mencionaremos. Con respecto a la Planta Bioetanol Paysandú y a la relación de Ancap-ALUR, ya hizo referencia el senador Saravia. En el caso de esta última, se alude a un cambio de contrato con efecto retroactivo, obviamente para mejorar el balance de ALUR.

En cuanto a las importaciones, acá tenemos las facturas. Nos llegó un expediente, en forma anónima, con facturas de importación de petróleo, de propano y de butano, del año 2011. ¿Y saben qué? Citamos al director de Aduanas a la comisión investigadora y hubo una larga charla, porque en el expediente se estaban regularizando, en el 2015, importaciones del 2011. Se utiliza la palabra regularizar, y el director de Aduanas reconoce que es una situación irregular. Obviamente, hay diferencias en cuanto a si esto se tipifica o no como contrabando, como infracción aduanera. Acá habrá que ver si había voluntad. Dentro de la definición de contrabando está el hacerlo sin la documentación correspondiente. De hecho, hay tres caracteres esenciales para tipificarlo. Y, obviamente, en el pliego hay una referencia a la afectación o peligro de afectación de la renta fiscal, que habrá que determinar. Estamos hablando de importaciones de propano y de butano del 2011, dos de Trinidad y Tobago y una de Petrobras, de Brasil, por montos que exceden los USD 6 millones. Aquí, a diferencia del petróleo, el propano y el butano, pagan tributos aduaneros e IVA, con lo cual va a haber que determinar si hay renta fiscal.

Con respecto a la planta desulfuradora tenemos acá, no los relatos, sino los papeles originales, con lo cual se van cambiando determinados supuestos, los proyectos de licitación en la licitación original, cuando costaba USD 80 millones. No vamos a dar una discusión; no me va a dar el tiempo al respecto. Creo que el informe está más que claro acerca de las dudas que tenemos sobre el proceso licitatorio; no sobre la necesidad de hacer una planta, sino sobre este tipo de planta y sobre el proceso licitatorio, que empezó costando USD 80 millones y terminó en USD 421 millones. Además, hay un acuerdo transaccional con AESA –Astra Evangelista–, que fue la empresa que lo hizo, y pagó Ancap –siempre paga Ancap–, por un monto de USD 34 millones; es algo extrajudicial.

Pero lo más curioso es que en la planta está previsto que la capacidad de eliminación de azufre sea de 40 toneladas por día. Hoy la producción real está entre 5 y 10 toneladas por día, con lo cual está siendo utilizada entre un 10 % y un 20 % de la capacidad operativa de esta planta de USD 410 millones

Por último, antes de pasar a las conclusiones, señora presidenta, quería hablar de la planta de cemento pórtland.

Acá se habló mucho de que antes del 2005 no había inversiones. Acá tengo lo que se perdió. Del 2000 al 2005 la pérdida del negocio del pórtland fue de USD 17 millones, del 2005 al 2009 esa cifra alcanzó los USD 56:500.000 y del 2010 al 2014, la pérdida fue de USD 105 millones. A esto hay que agregar que en las plantas de Minas y de Paysandú ya se han invertido USD 250 millones y el gerente vino a decir que para llegar al punto de equilibrio necesitaba otros USD 230 millones. El precio se disparó casi al triple de lo que valía en 2005 y la producción física es casi la misma. Además, se dan una cantidad de cosas muy curiosas vinculadas a las contrataciones y a los honorarios. Entre otras cosas está la contratación en forma directa de la consultora Axiona, en el año 2010, con un costo de USD 6:855.000, cuyo objetivo es, dentro del proyecto Fénix, mejorar y transformar la gestión general del negocio del cemento pórtland para optimizarlo. A esto hay que sumar que últimamente, en el 2015, el clínker que necesita cemento pórtland para producir –debe importar este material para poder hacerlo– es importado de Cementos del Plata, sin licitación y por un total de más de USD 10 millones.

En definitiva, en cada uno de los quince capítulos que componen las conclusiones que están en el repartido que van a recibir, presentado por el Partido Nacional como informe final de la comisión investigadora, están todas las irregularidades e ilicitudes.

En el numeral siete del informe final hay un relato de todas las normas constitucionales, leyes, reglamentos, ordenanzas y decretos que, a nuestro juicio, se violan a lo largo de estos quince capítulos, que alcanzan una cifra aproximada a 48. Dentro de esto, destaco siete artículos de la norma constitucional, ocho leyes y no recuerdo ahora cuántas ordenanzas. Reitero que todo esto está en el repartido final.

Obviamente, queremos hacer algunas sugerencias vinculadas al uso y para eliminar el abuso de las sociedades anónimas que funcionan en el derecho privado, pero que son de propiedad estatal. Hay algunos proyectos de ley relativos a este tema y creo que el Parlamento nacional tendrá que debatir sobre esto en el futuro porque están fuera del control del Tribunal de Cuentas. La verdad es que han sido motivo para que hoy el Frente Amplio, con respecto a muchos de los capítulos, dijera que en definitiva esto se hacía a través de una empresa privada, por lo que no era necesario hacerlo.

Para terminar, señalo que el Partido Nacional decidió enviar al menos seis capítulos a la Justicia, ya que entendemos que hay convicción suficiente y la presunción de eventuales delitos. Específicamente esto refiere al negocio de la cal y su transporte, la publicidad, todas las acciones vinculadas al remolcador *Ky Chororo*, los negocios con Trafigura, la intermediación de Exor y la regularización cuatro años más tarde de importaciones aduaneras sin documentación y sin pago de tributos.

Estos son los temas que el Partido Nacional entiende que presentan méritos para ser elevados a la Justicia. Con respecto a lo demás, hay irregularidades, ilicitudes y responsabilidades. Esto es lo que el Senado tiene que debatir: irregularidades e ilicitudes, entendiéndose también la mala gestión como ejemplo de contravención de normas de buena administración y, sobre todo, las responsabilidades políticas y funcionales, ya que no dejo a los funcionarios fuera de este tema.

Francamente, esperábamos un mayor nivel de autocrítica; no de circo, de echarse las culpas y tampoco la inmediatez de la nota endosándose problemas, pidiendo perdón o intentando enrostrarse responsabilidades. Esperábamos una autocrítica de todo el Frente Amplio porque, por acción o por omisión, la responsabilidad se reparte a todo el Gobierno. Incluso, el artículo 197 de la Constitución permite al Poder Ejecutivo observar los actos de los entes autónomos cuando los entiende inconvenientes, y eso no se hizo. Todavía tenemos esperanzas de que se haga una autocrítica porque la gravedad de la situación la amerita y el rescate de la empresa es tarea de todos.

Muchas gracias.

SEÑOR MARTÍNEZ HUELMO.- Pido la palabra.

SEÑORA PRESIDENTA.- Tiene la palabra el señor senador.

SEÑOR MARTÍNEZ HUELMO.- Señora presidenta: antes de comenzar mi exposición quiero decir que las leyes de nuestro país, gracias a la construcción de todos los uruguayos, son garantistas. Sé que el hecho de que algunos testigos –a quienes no conozco, pero son ciudadanos de esta república– no hayan aceptado la convocatoria a la comisión investigadora, ha generado cierta excitación entre algunos de sus miembros. Sobre esto, quiero destacar que no solamente están amparados por la Ley n.º 16698, sino que además lo están por el artículo 10 de la Constitución de la república que establece que ningún habitante de nuestro país será obligado a hacer lo que no manda la ley ni privado de lo que ella no prohíbe. Por lo tanto, basándonos en un informe realizado por los asesores letrados de la Dirección de Asuntos Legislativos del Senado, queremos decir que nos parece excesivo tachar de inmorales a ciudadanos que son inocentes y que están amparados por la ley y por la Constitución.

En el caso de algún privado, como puede ser el economista Ache, por ejemplo –a quien no conozco particularmente–, no nos excitamos cuando desistió de venir a la comisión enviando una carta muy bien fundada. Además, esta persona dio a la comisión algunos consejos o indicaciones y las aceptamos sin mayor agravio. Quiero recordar que nos recomendó –y nosotros lo hicimos– que nos remitiéramos al expediente judicial de la época en la que presidió el ente, relacionado a los asuntos de Ancap en Argentina. Si me parara en la cuchilla para decir que los

funcionarios tienen que concurrir a la citación y que si no lo hacen son inmorales, también podría decir –aunque es algo que está lejos de mí– que el señor Ache fue un expresidente del organismo y que tendría que haber venido. Sin embargo, como está amparado por la ley, a ninguno de los miembros de la bancada del Frente Amplio jamás se nos ocurrió pensar o emitir un juicio en ese sentido. Eso no sería justo porque está dentro de las prerrogativas del ciudadano, ya que la ley ampara ese accionar. Digo esto, sobre todo, porque se trata de personas inocentes que concurren o no a la comisión. Como bien dijo hace unos días el señor senador Pintado, las comisiones investigadoras no son un juzgado y, por lo tanto, no tienen más prerrogativas que solicitar amablemente a los ciudadanos que concurren, pero si no quieren hacerlo, no están obligados. Las cosas son así y no tenemos que hacer juicios que, a mi modo de ver, son muy crueles.

Señora presidenta: queremos decir también que interpretaciones sobre la gestión de Ancap o de cualquier entidad del Estado, puede haber muchísimas; seguramente todo depende de cómo se relate. Aquí estamos haciendo un relato: saltamos de doce a quince carpetas, hablamos de cifras, etcétera. Por supuesto que entendemos que en las comisiones investigadoras se debe hablar de gestión –nadie lo ha negado–, pero su alcance es la legalidad de las acciones o la gestión. No es la gestión y después vemos qué pasa; si no, pensemos en el ejemplo de aquella comisión investigadora sobre los negocios en Argentina. Cuando indagamos en las conclusiones de la junta económico-financiera que hizo el análisis, nos encontramos con que no son pétalos de rosa. En ellas se expresa: «[...] que si bien no ha sido posible para Ancap revertir el nivel de las ingentes pérdidas, que incluso tienen una tendencia a agravarse en el año 2004, los informes de los auditores independientes siguen asentando, en cada ejercicio de Ancap, advertencias sobre el valor de las inversiones y la difícil recuperabilidad de los saldos adeudados a Ancap, por las empresas vinculadas a la situación claramente deficitaria del negocio de distribución de combustibles y petroquímica; se adiciona tal incertidumbre que disminuye aún más el valor de los bienes aplicados a las inversiones en la República Argentina». Y fue todo sobre gestión porque también, nobleza obliga, la fiscal, en aquella época la doctora Mirtha Guianze, manifiesta que no se permite extraer conclusiones que demuestren hechos ilícitos. Aquella comisión investigadora cursa por intermedio del Senado de la república al Poder Judicial una carpeta con gestiones que llenaron titulares de la época, pero debemos ser muy leales al momento de analizar aquella investigadora, que envió carpetas y carpetas. Tuve en mi despacho el expediente –porque lo pedí– y puedo afirmar que son muchísimos documentos que se remiten a la gestión.

Señora presidenta: el trabajo de la Comisión Investigadora sobre la Situación Económica y Financiera de Ancap, se llevó a cabo en el transcurso de muchas semanas de indagatorias basadas en la comparecencia de innumerables personas vinculadas al tema en cuestión, en el examen de

infinidad de documentos provistos fundamentalmente por Ancap y por supuesto en el análisis permanente de las versiones taquigráficas de cada una de las sesiones. Recién hablábamos con el señor senador Bordaberry sobre que no hemos pasado un verano muy agradable porque inclusive en las fiestas de fin de año estuvimos leyendo las versiones taquigráficas, sacando algún dato sobre qué dijo fulano o mengano. Ese trabajo lo hicimos entre los siete miembros de la comisión. En verdad, fue un tanto insalubre; esperamos que ahora nos desembaracemos de estos temas y pasemos a otros.

(Hilaridad).

–En ese sentido, los informes representan una clara demostración del trabajo asumido. Sin mengua de lo que consigna con profundidad el informe presentado por nuestra bancada, en mi humilde opinión, es menester regresar a la Ley n.º 16698. Se ha hablado mucho de esta ley y creo que es clave. Por supuesto que cuando votamos la comisión preinvestigadora, se habló de la doctrina de Korzeniak, del doctor Díaz Maynard y del diputado Luis Eduardo Mallo, así como de otros grandes que dejaron sentada su posición sobre la ley relativa a las comisiones parlamentarias, que tuvo un trabajo previo de por lo menos quince años. Esto implica observar de un modo formal estos asuntos. Mirarlos desde este punto de vista en esta casa no puede ni debe ser un aspecto menor. Cuando el Uruguay perdió la noción de la formalidad todos sabemos en qué terminamos. Por lo tanto, regresar a la ley que como se sabe establece la naturaleza jurídica y la clasificación de las comisiones parlamentarias regulando el artículo 120 de la Constitución de la república, nos parece importantísimo.

En oportunidad de traer las consideraciones a que arribamos en la comisión preinvestigadora, los legisladores del Frente Amplio allí consignados –el señor senador Marcos Otheguy y quien habla– confirmábamos que no se habían cumplido con los extremos requeridos por el artículo 6.º de la mencionada ley a efectos de instalar una comisión investigadora. Ello fue por la exclusiva razón de que esta solo procede cuando en la situación de los asuntos a investigar –como se ha dicho– se haya denunciado con fundamento la existencia de irregularidades o ilicitudes. De todos modos, es bueno recordar que nuestra fuerza política aprobó el criterio de generar una investigadora sin presumir irregularidades o ilícitos, pese a lo que aconsejaban los miembros en esa preinvestigadora. Esto también en confluencia con el señor presidente de la república y el señor vicepresidente en lo que refiere a habilitar una investigadora, hecho –a mi modo de ver– sin antecedentes en la política del Uruguay. ¿Qué presidente de la república en el pasado promovió una comisión investigadora sobre su gobierno y su partido?

No puedo pasar por alto la actitud del expresidente José Mujica quien, tal como lo expresara en sala, tiene una opinión contraria respecto al rol de las comisiones investigadoras, porque no confía en estas como un instrumento

de contralor, sino que prefiere el sistema de las auditorías, que en su opinión es más objetivo y menos politizado. Pues bien, pese a ello, fiel a su estilo libertario, no interpuso su liderazgo a la bancada de senadores del Espacio 609, que es la lista más numerosa del partido de gobierno, y votó la instalación de la comisión investigadora, pero con la convicción de que no había irregularidades ni ilícitos, al igual que los restantes senadores del Frente Amplio. De modo que tanto el señor senador Otheguy y quien habla, votamos la instalación de esta comisión investigadora, sin ningún tipo de presión y con la convicción de que no había irregularidades ni ilícitos, tal como lo constatamos en el trabajo de la comisión preinvestigadora. Esto no tiene antecedentes en los anales políticos del país. Consigno estos detalles porque si no lo hacemos nosotros, ¿quién lo va a hacer? Si los integrantes del Frente Amplio no decimos que hicimos esto, ¿quién entonces? En verdad, sabemos que la gallardía no es una moneda corriente en política, pero, nobleza obliga, admitimos que, aunque tardíamente, el señor senador Delgado tardíamente lo ha reconocido. Está bien y le agradecemos mucho porque el Frente Amplio tuvo que hacer una contextualización de toda la situación para llegar a la instancia de la investigadora.

Decíamos que las investigadoras solo proceden cuando las situaciones y asuntos a investigar hayan denunciado con fundamento la existencia de irregularidades o ilícitos. Quiere decir que el artículo 6.º requiere denuncia fundada, no presunciones. Para confirmar lo que estamos fundando vamos a recapitular. Increíblemente, el señor senador denunciante comenzaba su nota del 24 de julio pasado solicitando se constituyera una comisión investigadora bajo la invocación de la cuarta acepción del vocablo *irregular*, según la Real Academia Española. El denunciante nos dijo que *irregular* aplicado a este asunto es algo que no sucede común y ordinariamente, y en su opinión existían comportamientos y situaciones fuera de lo normal o que no sucedían en forma común y ordinaria. Para ello nos trajo a colación la definición de la mismísima Real Academia Española. Sin embargo, queremos anotar también que en el informe del Partido Nacional, firmado por el señor senador Saravia, se ha afinado ese concepto. Dije «increíblemente» porque, según esa fuente, la primera acepción del vocablo –no la cuarta–, refiere a algo que está fuera de regla. El denunciante pasó por alto la primera acepción que es la que verdaderamente aplica, en la especie a que refiere el artículo 6.º de la Ley n.º 16698. El término *irregularidades*, en el sentido en que se utiliza en el artículo 6.º de la ley que refiere a las comisiones parlamentarias, supone un acto contrario a la regla. Esa es la acepción correcta. Por otra parte, la expresión «regla de derecho» tiene definición legal en nuestro ordenamiento jurídico. Se considera tal a todo principio de derecho o norma constitucional, legislativa, reglamentaria o contractual, tal como expresa el artículo 23 del Decreto Ley n.º 15524.

Por lo tanto, resulta obvio el alcance del término *irregularidades* utilizado en el artículo 6.º de la Ley n.º 16698. Lo que busca este artículo es que se denuncie con funda-

mento el apartamiento de un principio de derecho o de una norma de las mencionadas. Pero lo primero –y que nunca se llevó a cabo por parte del denunciante– es denunciar la existencia –término que se utiliza en el artículo 6.º– de una actuación contraria a la regla. Esto es fundamental pues impide cualquier acto de voluntarismo parlamentario. Significa que no se puede venir al Parlamento bajo la divisa «quiero investigar porque se me antoja»; se debe cumplir con los extremos que fija ese artículo 6.º y quiero hacer notar que ellos no se cumplieron oportunamente y tampoco ahora.

A mi modo de ver, es importante dejar asentado que nunca se nos dijo cuál es la regla violada. Ahora se nos dice que está en el informe que fue entregado hace 24 horas, lo que seguramente habría que haber cotejado en la comisión oportunamente.

Nada de esto apareció en la solicitud del señor senador denunciante; todo lo contrario. En sustancia, él mismo nos decía que sentía la obligación de trabajar sobre estos temas para «evaluar cuáles fueron los extremos que incidieron o coadyuvaron al abultado déficit y a la muy difícil situación financiera que atraviesa el ente estatal». Así se pronunciaba el denunciante para pedir la comisión investigadora, pero sin presentar una denuncia de irregularidad o de ilícito.

Como se ve, señora presidenta, no hay ninguna relación con lo que establece la ley y la contradicción entre lo solicitado y la hipótesis legal surge sin mayor esfuerzo.

Entonces, evaluar la situación económico-financiera de la empresa no es materia de una comisión investigadora, sino más bien de una auditoría económico-financiera o del propio Tribunal de Cuentas. Lo único que se denunció fue la existencia de déficits y una difícil situación financiera –lo que era notorio y de público conocimiento–, pero no se mencionaron irregularidades o ilicitudes, tal como se establece en el artículo 6.º. Para ser gráfico, se llegó a la comisión preinvestigadora con doce carpetas que contenían verdades reveladas y con la idea voluntarista de que teníamos que aceptar la existencia de irregularidades o ilícitos, sin que el denunciante lo hubiera demostrado previamente, tal como lo establece la ley, porque la carga de la prueba le corresponde.

Señora presidenta: ahora también estamos ante la misma situación. Sobre el final se nos presentan las presuntas leyes, artículos o normas que fueron violados. La verdad es que hubiera sido bueno empezar el informe por parte de quien tiene la responsabilidad de la carga de la prueba con cada una de las leyes o normas que han sido violadas.

En aquella oportunidad se presentaron muchas carpetas –eso fue lo que vimos con el compañero Marcos Otheguy en la comisión preinvestigadora–, algunas de las cuales se remitían a temas que ya habían tenido estado parlamentario, pero no se exhibió algo concreto en la di-

rección que marca el artículo 6.º. Más bien diría –lo voy a definir porque lo dije en la prensa y lo dicho, dicho está– que fue una operación de pesca, como se dice en la jerga tributaria.

En el pasado funcionaron muchas comisiones investigadoras desde el año 1985 hasta la fecha. Voy a referirme a ejemplos que todos conocen. Al comienzo hablé de la investigadora de los negocios con Argentina, por un tema de gestión, pero hay una de la que se habla poco porque está lejos en el tiempo, que fue quizás una de las primeras que se instaló luego de que se votó esta ley. Estoy hablando del año 1995 en donde el exdiputado Machiñena solicitó una comisión preinvestigadora. Para ratificar lo que vengo diciendo, recuerdo que en aquella oportunidad el entonces diputado Machiñena –fallecido hace muchos años– no llevó doce carpetas, sino solo una hoja membretada de una fiduciaria italiana que decía que no garantizaba la compra del Banco Pan de Azúcar, y la Cámara de Representantes, ante esa evidencia, determinó remitir la denuncia al Poder Judicial por irregularidades. Quiere decir que en esa recordada comisión investigadora se cumplió con el artículo 6.º. Recordemos lo que él dice: «Pero su designación solo procede cuando en las situaciones o asuntos a investigar se haya denunciado con fundamento la existencia de irregularidades o ilicitudes». O sea que es *a priori* y durante la preinvestigadora que se debe determinar este asunto y no sobre el final. Ayer me quedé hasta las dos de la mañana; es imposible leer los informes de los señores senadores Bordaberry, Mieres, Saravia y Delgado y analizar la normativa que citan, que ahora anuncian enviarían al Poder Judicial. Eso se tendría que haber presentado durante el desarrollo de la comisión.

Por otro lado, quiero decir que a lo largo de los meses se fue conformando un estilo de ver el proceso indagatorio, que no podemos compartir en absoluto. En la comisión todo era muy caballeroso, muy urbano, pero afuera se observaba un operativo de imputación de sospecha, sin respaldo alguno, preferentemente en la prensa. En los matutinos te daban con un caño durante todo el día, pero en la comisión había un estilo caballeroso, buenos modales. No se condecía lo que sucedía en la comisión con lo que se expresaba afuera. Pongo un ejemplo.

(Murmillos en sala).

–Solicito que se me ampare en el uso de la palabra, señora presidenta, porque durante todas estas horas estuve atento y sin chistar.

SEÑORA PRESIDENTA.- Por favor, la presidencia exhorta a los señores senadores para que atendamos al orador. Restan cuatro senadores, quienes quieran hacer uso de la palabra se anotan, de modo que podamos escucharnos unos a otros y santo remedio.

(Intervención de un señor senador que no se escucha).

SEÑOR BORDABERRY.- Pido la palabra.

SEÑORA PRESIDENTA.- Está haciendo uso de la palabra el senador Martínez Huelmo; ¿el señor senador Bordaberry solicita una interrupción?

SEÑOR BORDABERRY.- Quiero decir que el reglamento no permite adjudicar intenciones.

SEÑORA PRESIDENTA.- Simplemente exhorté a escuchar a quien está haciendo uso de la palabra.

Puede continuar el señor senador Martínez Huelmo.

SEÑOR MARTÍNEZ HUELMO.- Voy a poner un ejemplo de lo que venía diciendo, que en su oportunidad me resultó muy novedoso. En su momento, cuando estábamos en pleno apogeo del trabajo de la comisión y, por supuesto, del combate mediático, hubo quien pidió que se aplicara para el caso de Ancap, sin que hubiera algún inculpado, los artículos 24 y 25 de la Constitución de la república, dando por sentado lo que no había ni ha sido demostrado. Recordemos que el artículo 24 de la Constitución es aquel que dice que el Estado será civilmente responsable del daño causado a terceros, en la ejecución de los servicios públicos, etcétera. Por su parte, el artículo 25 de la Constitución expresa: «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». Señora presidenta: no se había laudado absolutamente nada y se decía esto en los medios de comunicación. Aclaro que esto no era dicho por periodistas en el anonimato, sino por actores políticos. Obviamente, una cosa era insinuarlo en la prensa y otra muy diferente era sostenerlo en la comisión investigadora, lo que nunca se llevó a cabo porque no tenía sostén. Esto era también parte de lo que alimentaba todos los días a la opinión pública. Con este tipo de argumentos podría sacar muchas anotaciones periodísticas, pero no viene al caso.

Dimos el ejemplo de aquella comisión preinvestigadora del año 1995 para destacar una sustancial diferencia en la manera de cumplir con la faz procesal que encuadra el artículo 6.º y que ahora no se ha cumplido.

Además, creo firmemente que desde el comienzo hemos estado ante una denuncia falsa. Ello es así porque no se ha cumplido con lo que prescribe la ley, demostrando fehacientemente la presunta irregularidad o ilícito.

Nosotros no discutimos el derecho a denunciar que tiene cualquier ciudadano y, por supuesto, cualquier parlamentario. Es más, se trata de un deber porque el Estado tiene la obligación de perseguir el delito y que esa eventualidad no quede impune, tal como lo establece el

artículo 177 del Código Penal uruguayo, so pena de ser considerado cómplice.

Pero ese derecho u obligación no es un valor absoluto cuando lo confrontamos con otros derechos fundamentales que recoge nuestra Constitución como, por ejemplo, el derecho al honor, establecido en su artículo 7.º.

A su vez, decimos que como ninguno de los derechos fundamentales es ilimitado o absoluto, salvo el derecho a la vida, en todos los demás casos es necesario armonizarlos.

Ese derecho de denunciar obligatoriamente no es absoluto e ilimitado ni está por encima de todos los demás, pero, como es sabido, no puede haber justicia sin verdad, por lo que la primera condición para cumplir con ella, señora presidenta, es decir la verdad. Si la denuncia es falsa o reticente, en lugar de un presunto delito habrá una calumnia. Y esto no es una presunción. Nosotros también podríamos ir mañana a un juzgado y hacer la denuncia correspondiente por violación del artículo 7.º de la Constitución.

Desde el mismo momento en que las autoridades y funcionarios de Ancap concurren a la comisión investigadora hasta la finalización de sus actividades se desconoce cuáles son las imputaciones que se pretenden hacer. Sin ir más lejos, el otro día aquí en el Senado se dio como un hecho que el presidente de la Asamblea General era un inculpado. Fue una grave confusión, señora presidenta, por no atribuir otra intención, dado que se me ha llamado recién a respetar el reglamento. Lo que acabo de decir quedó demostrado con la simple lectura del artículo 37 de la ley relativa a las comisiones investigadoras cuando refiere al cierre de sus actuaciones, y aun sin recurrir a esa disposición ni al artículo 66 de la Constitución, por la sencilla razón de que no ha habido ninguna persona inculpada.

Quiero señalar, señora presidenta, que no se puso sobre la mesa una sola imputación ni tampoco una sola prueba. Solo sospechas de las que se dio cuenta en tiempo condicional por parte de los medios de comunicación. Ello fue así debido a la falta de elementos probatorios. Siempre se habló en tiempo condicional. Ustedes recuerden: habría, podría, cabría la posibilidad de irregularidades. De modo que se fue urdiendo una trama sórdida que –confiamos– los hechos futuros habrán de aventar. Nunca la aseveración, nunca la afirmación esclarecedora. Todos los días una sospecha que ganaba fácilmente el titular.

Como alguien dijo una vez, la sospecha hizo la suplencia a la evidencia. Y la estrategia que se encontró ante el hecho de que las explicaciones en torno a cada punto cuestionado resultaban razonables fue traer nuevos temas, como por ejemplo la sospecha de contrabando de gases y aun de crudo.

Las versiones taquigráficas son reveladoras del profundo desconocimiento técnico que tuvo tal pretensión, señora presidenta. Vino una experta en derecho aduanero y fue paliza. No voy a decir más nada porque no voy a recalar en todos los puntos que tiene la gestión. Entonces, ahora se quiere inventar que el Estado contrabandea gases y petróleo. Es inédito. Pero además de ser una gran falsedad, no se conoce la jerga aduanera. La irregularidad en la aduana no es la irregularidad que expresa el artículo 6.º. Se explicó, se expresó bien, pero nadie tomó nota de esa explicación porque se sigue insistiendo con los mismos argumentos.

SEÑORA PRESIDENTA.- Disculpe, señor senador, pero ha llegado a la Mesa una moción para que se prorrogue el tiempo de que dispone.

Se va a votar.

(Se vota).

–24 en 25. **Afirmativa.**

Puede continuar el señor senador.

SEÑOR MARTÍNEZ HUELMO.- Se pretendió instalar el ingrediente de la suspicacia permanente sobre la gestión de Ancap, de sus directorios y de sus funcionarios. Y no podemos ni debemos desconocer que si el propósito es el que termino de mencionar, o sea, perpetuar la sospecha, sin la existencia de irregularidad o ilícito luego de varios meses de comisión investigadora parlamentaria, el resultado que se anuncia de una instancia judicial habrá de postergar en el tiempo la perpetuación de la sospecha y, por ende, el ataque a la honra de directores y funcionarios de Ancap. Pueden hacerlo, sin lugar a dudas, pero no nos pidan que lo hagamos nosotros.

Todo ello, además, sin haberse focalizado un solo ilícito, ni en la comisión preinvestigadora ni en la investigadora. Dijimos que desde el comienzo estamos ante una denuncia falsa, figura que no existe en nuestro derecho penal –lo sacamos del derecho penal español–, pero en su defecto sí existe el delito de calumnia.

Al confrontar el derecho de denunciar con otros derechos fundamentales que recoge y señala nuestra Constitución, como el derecho al honor –artículo 7.º de la Constitución de la república–, diremos y subrayaremos que nadie puede ser privado de ese derecho fundamental.

Por lo tanto, en la medida en que tenemos este escenario de no verificación del extremo que exige el artículo 6.º de la ley que regula las comisiones del artículo 120 de la Constitución, los denunciadores podrían caer en la mera especulación o ficción. No estamos lejos de ello cuando hemos visto una espiral inquisitiva que se alimentó permanentemente de sospechas, sin focalizar en irregularidad o ilícito alguno.

También quiero dejar expresa constancia de que en la hipótesis de que se presente una denuncia a sabiendas de que no corresponde hacerlo, utilizando indebidamente la actividad jurisdiccional, abusando de las vías judiciales, se incurriría o podría incurrirse en calumnia, tal como establece el artículo 179 del Código Penal, lo que se configura cuando alguien se dirige a la autoridad judicial a sabiendas de que no se ha cometido delito alguno o simulando los indicios de un delito de forma de que proceda la iniciación de un procedimiento penal para su averiguación.

A nuestro entender, de toda la investigación no surgen, en modo alguno, los extremos que requiere la ley que regula el artículo 120 de la Constitución. Por lo tanto, quedaría probado que la eventual denuncia se llevaría con malicia, con conocimiento de falsedad y con evidente desprecio hacia la verdad.

Estamos hablando de todo un procedimiento en el que la comisión cerró su actuación sin un solo imputado de irregularidades o ilícito alguno. Tampoco se ha señalado la regla de derecho violada. Por lo tanto, también podría caerse bajo la figura de difamación –artículo 333 del Código Penal–, delito que se comete cuando se atribuyen a una persona hechos que pueden exponerla al desprecio público.

Esa conducta de falsa denuncia también podría caer en el delito que señala el artículo 334 del Código Penal: injuria. Este delito se comete cuando se ofende de cualquier manera, ya sea con palabras, escritos o hechos, el honor, la rectitud o el decoro de una persona.

En fin, señora presidenta, estas son las valoraciones prioritarias que realizo ante lo que dispone la Ley n.º 16698, que regula las comisiones parlamentarias.

Otro aspecto que deseo abordar y que ha andado aquí en danza –no bajó, no aterrizó, pero está ahí en los informes; se formaliza con el informe del Partido Nacional, que miramos hace muy poco, a las apuradas, pero ya lo habíamos detectado en algunas apariciones públicas del señor senador denunciante– es la enunciación de un principio clásico del derecho administrativo. Ese principio establece que las normas de buena administración tienen que ver con la gestión, y el no cumplimiento de ellas genera irregularidades.

Al respecto, nosotros queremos señalar –figura en la página 12 del informe del Partido Nacional– que esta tesis lleva al Partido Nacional a decir en su informe que administrar bien es algo más que respetar el principio de legalidad. Es novedoso, pues, porque se aspira a llegar a la irregularidad por otra vía que no es la del artículo 6.º de la Ley n.º 16698. Se está extralimitando una norma, muy concreta, para pasar a algo muy genérico, incluso yendo en contra de la voluntad del legislador, claramente expresada en la norma vigente, que solo refiere a ilegalidades o ilicitudes. Creemos que es novedoso, también, por vidrio-

so que resulta el hecho de que el principio de legalidad es algo menos que administrar bien. Esto no lo vamos a explicar nosotros; en todo caso, que lo hagan los doctrinarios que inspiran ese informe. Por lo tanto, eso tampoco lo compartimos.

Señora presidenta: pienso que se pretende usar ese camino para justificar que por la vía del artículo que dio lugar a la instalación de la comisión investigadora no han podido focalizar nada; recurren a una definición de irregularidad amplísima, que cae en el área de las atribuciones del Tribunal de lo Contencioso Administrativo. Es una manera fundada o elegante de admitir que no se tiene nada, como se dice en la jerga de los tribunales.

Hablar de buena o mala administración es algo totalmente subjetivo, que admite diferentes visiones y opiniones, y siempre dependerá del enfoque político que se tenga de las empresas públicas. En Ancap –lo dijo oportunamente la contadora Elena Baldoira, exdirectora del ente–, era necesario hacer esas inversiones. Esos activos están en el país, no se fugaron del Uruguay. Aquí no sucede lo que pasó en otros tiempos en los que los activos se iban del Uruguay. Estos activos están en el país; en el acierto o en el error, están acá, están en Ancap y están sujetos a su patrimonio.

Señora presidenta: ahora lo sabemos; diría que hoy lo supimos. Si hubiera habido una ilicitud o una irregularidad, se hubiera venido aquí con todo. Acá están las leyes una por una. Sin embargo, se fue evanescente, se fue por las ramas, al igual que en la instancia de la comisión preinvestigadora y en la sesión en la que pasamos de la preinvestigadora a la investigadora. Ahora lo sabemos: desde el principio no tuvieron violación legal o ilícito que denunciar y, en ese sentido, estamos tranquilos.

Por último, quiero que no quede duda alguna de que si los miembros de la comisión investigadora consignados por el Frente Amplio hubiésemos detectado una sola irregularidad o un ilícito, lo habríamos denunciado de inmediato. Es más, hubiéramos concurrido a labrar la denuncia correspondiente, no solo por principios particulares, sino por la sencilla razón de que nuestra organización política, a la que representamos con el mayor honor aquí, tiene en la obligatoria cristalinidad de los proceder de los gobernantes una de sus banderas fundamentales y existenciales.

Era cuanto quería manifestar.

Agradezco al Senado el tiempo y su silencio.

SEÑOR CAMY.- Pido la palabra.

SEÑORA PRESIDENTA.- Tiene la palabra el señor senador.

SEÑOR CAMY.- Señora presidenta: comprenderán los señores senadores integrantes del Cuerpo que es impor-

tante para mí hacer uso de la palabra en esta oportunidad. Es más, siento que no me reconocería a mí mismo si no expresara, a la luz de esta importante jornada, lo que tengo para decir.

He mantenido un respetuoso silencio, tal vez no fácil de llevar –lo saben todos quienes están en esta actividad tan propicia a la reacción y a la respuesta rápida– en momentos en los que fui aludido.

El 4 de agosto pasado fue la última oportunidad en la que hablamos sobre este tema, al analizarse la creación de una comisión investigadora. En ese momento señalé lo siguiente: «Estoy absolutamente convencido de que siempre hay que investigar, y en esta oportunidad con más razón porque de los 180 o 120 meses –para quienes creen que hay que abarcar uno u otro tiempo en el propósito de la presunta comisión a crear– por haber estado 31 meses, al menos en esa parte me siento responsable de todas las cosas que ahí hice. Por tanto, estribando en esa razón, creo que hay que investigar; quiero que se investigue; me ofrezco para participar en la instancia de investigación, en la expectativa que tengo de que votemos una comisión investigadora».

En la oportunidad había sido aludido y hablé también de otros temas.

No obstante, más adelante, volví a señalar: «Es válido que se planteen distintas posiciones; las tenemos. No iba a participar del debate si no me sentía aludido, pero lo fui. Si bien, reitero –supongo que el acta valdrá–, expresamente quiero participar de la instancia de la investigadora, voy a responder algunas cosas», etcétera.

La comisión investigadora, que respetamos y saludamos en su trabajo y en las diversas conclusiones de los distintos informes, no consideró convocarme. Por lo tanto, de todos los ámbitos, creo que este es el propicio para expresar lo que tengo para decir, al menos hasta que se resuelva o se termine la instancia que hoy está culminando.

Desde el 5 de julio de 2010, he participado en el 17 % o en el 25 % –según se tomen 120 o 180 meses, que es lo que está a consideración en las distintas opiniones que hemos escuchado– de las resoluciones de Ancap. El rol lo asumimos como lo entendemos, de una única forma –también así lo asumimos a nivel parlamentario o cuando nos tocó ser vicepresidente del Instituto Nacional de Colonización, director de la Corporación Nacional para el Desarrollo o parte de altas distinciones partidarias, que tanto nos honraron–, con compromiso, dedicación, responsabilidad, esfuerzo, honestidad, frontalidad y lealtad institucional a la causa que integramos.

Asumimos el 5 de julio de 2010 con un plan estratégico y una reestructura en la principal empresa del país que ya había sido asumida en el anterior período de gobierno. Por tal motivo, no votamos ese plan estratégico que iba llevando adelante la empresa y que se había planificado para ese

tiempo, como tampoco la reestructura, que fue la causa de algunos aspectos que, comparto, fueron aludidos por más de un señor senador aquí como motivos de preocupación.

Advertí tempranamente, con sorpresa, que el ente más importante del país –que, en definitiva, tenía la característica de ente autónomo que define a otros organismos en los que actué, de menor porte, y no sé si en algún aspecto de menor importancia o trascendencia–, estaba desnaturalizado. Alguien aquí utilizó la expresión «uso abusivo», pero, en lo personal, prefiero hablar de «desnaturalizado» a la hora de aplicar el artículo 7.º del reglamento general que ampara al presidente del directorio para resolver.

Tuve oportunidad de leer más de una opinión jurídica que respalda más de un informe de los que aquí se trataron, y puedo decir que la potestad de resolución urgente del presidente para tomar una determinación está expresada como una excepción y no como una norma.

Debo decir que fui testigo privilegiado, como lo expresé y consta en alguna de las versiones taquigráficas que luego leeré –más allá de que lo dije también fuera de actas–, sobre todo en la sesión del 4 de agosto, en la que estaba presente el señor presidente del Senado, vicepresidente de la república, Raúl Sendic. En este sentido, quiero decir que me resulta complejo realizar algunas consideraciones porque él hoy no se encuentra aquí. De todos modos, esa fue una característica importante que permitió explicar algunas cosas que pretenderán expliquemos.

Las personas encargadas de llevar adelante a la empresa Ancap tienen diferentes responsabilidades. No es lo mismo la que tienen los directores que la del presidente del directorio por el amparo que le otorga –y según el uso que defina darle– el artículo 7.º del reglamento general, y porque, al mismo tiempo, también preside el cuerpo colegiado que se definió en la reestructura para sustituir al gerente general, que se denominó Comité de Elección. Tampoco tienen la misma responsabilidad quienes actuaron o actúan en el Comité de Elección y los gerentes que no forman parte de él, aunque también tienen potestades muy importantes. A su vez, los directores de las colaterales que integran el Grupo Ancap –yo lo fui de la empresa Ducsa– tampoco tienen la misma responsabilidad, pues está acotada a la función que lleva adelante cada una de ellas como, por ejemplo, lo que aquí se ha mencionado con respecto a Cementos del Plata o a ALUR.

¿Qué podíamos hacer? ¿Cuáles eran las herramientas con las que contábamos y cómo las utilizamos? Nos interesa decirlo en el Senado de la república para que se me juzgue por mi actuación o por omisión. Son tres los instrumentos que teníamos para actuar: el voto –y se juzgará en cada caso la expresión afirmativa o negativa que tuvimos–; la presentación de propuestas –que también son viables aun cuando vengan de parte de un director de la oposición, porque además de asumir el rol de contralor también debe tener la potestad de proponer, de presentar

una alternativa, sobre todo cuando se señala que se está en contra, y la tercera herramienta supone estar alerta y poder expresar que determinado hecho es así, que eso es lo que me parece. Más allá de la preconstitución de prueba, creo que tener la potestad de alertar es parte fundamental del rol de un director.

En esos treinta meses se tomaron decisiones sobre temas que se han planteado en este ámbito, como por ejemplo la situación económico-financiera de Ancap, los aspectos vinculados al endeudamiento de Pluna con Ancap que costó USD 30 millones, la situación de ALUR en el marco de la política de agrocombustibles, las inversiones relacionadas con el pórtland y la cal, los temas referidos a la empresa Trafigura.

Asumimos el 5 de julio de 2010 y en la primera sesión del directorio –diez días después, el 15 de julio– lo primero que hicimos fue realizar un pedido de informes que consta en las actas, relativo a las inversiones que realizó Ancap en acuerdo con PDVSA, las compras, el monto de la deuda en ese momento, los plazos, los intereses, las condiciones para la eventual o posible cancelación, los proyectos que se financiaron con ese endeudamiento y las inversiones en la faja petrolífera del Orinoco. En ello se basó nuestra decisión de no aprobar la renovación del acuerdo marco con PDVSA; votamos en contra y decidimos no apoyar ni un solo embarque de todos los que se votaron mientras estuvimos formando parte de la empresa, que representaron una parte importante del endeudamiento de Ancap.

En la siguiente sesión, el 29 de julio de 2010, hicimos el segundo pedido de informes sobre otro tema que hacía ruido desde afuera de la empresa y nos mantenía en alerta. Nos referimos a Pluna. Concretamente, el pedido de informes era sobre la deuda que esta empresa mantenía con Ancap. Por supuesto que a partir de esa información votamos negativamente la cesión del crédito de casi USD 30 millones que propuso el Ministerio de Economía y Finanzas para la presunta viabilidad de la operación futura de Pluna; planteamos el corte del suministro y perdimos, pero votamos en contra. Esto le costó a Ancap USD 5 millones más.

El 6 de setiembre de 2010 –queremos que quede registrado en la versión taquigráfica–, a solicitud nuestra fuimos recibidos por el Directorio del Partido Nacional –concretamente en la sesión n.º 26 del año 2010–, porque entendíamos que debíamos dar cuenta al partido que representábamos de los dos primeros meses de nuestra actuación, informando sobre esos dos pedidos de informes que habíamos cursado, así como también sobre los temas que nos preocupaban, el plan estratégico que asumíamos, que se había votado anteriormente y, en función de eso cuál iba ser el rumbo futuro. Creemos que nuestras acciones en este sentido forman parte de la lógica relación que quienes hemos ocupado cargos de esta naturaleza debemos tener con los legisladores, referentes partidarios y las autoridades formales.

El 12 de agosto de 2010, antes de cumplirse los dos meses de actuación, votamos en contra una decisión importante como fue la adquisición a la firma Trafigura de una cantidad de hasta 264.000 metros cúbicos de gasoil. Fue un acuerdo bastante importante, al que se llegó antes de que se homologara en el directorio la resolución que todavía no había tomado su presidente, pues se concretó el 26 de agosto y se homologó el 9 de setiembre. Esta decisión, reitero, se tomó el 12 de agosto, por lo tanto ya operaba previamente. Ante la duda, nuestra decisión fue tener buena voluntad, confiar, pero también estar alertas porque se trataba de recursos cuantiosos y veíamos que la situación no era fácil. Solamente teniendo en cuenta dos casos: Pluna y PDVSA, esos primeros cincuenta días bastaban para alertarnos de que la situación no era la mejor.

El 29 de diciembre de 2010 también votamos negativamente –tengo en papel las copias de las actas que me llevé cuando me fui de Ancap– la autorización para que el Directorio de ALUR tomara un préstamo con el banco Santander de hasta USD 14 millones, ampliando el crédito existente a USD 20 millones; así como también la autorización al mismo directorio para que tomara un préstamo con el banco HSBC por hasta un monto de USD 6 millones, y otra autorización para otro préstamo con la Sociedad de Bolsa Renmax por hasta USD 1 millón. Esto fue la ratificación de una resolución del presidente, tomada en forma urgente, no fue el directorio.

El 18 de febrero de 2011, hicimos un planteamiento sobre la situación con la empresa Trafigura que, como señalamos, habíamos homologado en el directorio. Esa homologación figura en el acta n.º 7547. En el asunto tercero dice que se aprueba lo actuado por el presidente del organismo con relación a la suscripción de un convenio general de cooperación y de un contrato de compraventa de crudo a oriente, firmado con Trafigura el 26 de agosto próximo pasado. Cuando advertimos –después del pedido– que de buena fe estábamos dando como crédito lo que ya era una moneda de uso corriente, hicimos el primer planteamiento. El segundo fue, si mal no recuerdo, el 29 de diciembre de ese mismo año y logramos que el directorio hiciera la denuncia, porque incluso la situación había alcanzado una magnitud internacional. El propio presidente Correa, de Ecuador, había aludido al prestigio de Ancap por esta operativa.

Los señores senadores comprenderán que haga estas puntualizaciones a pesar de que resulte un poco tedioso escucharlas, pues son aspectos que no necesariamente figuraron en los trabajos anteriores, que tienen más que ver con sospechas.

El 24 de marzo de 2011, expresábamos una propuesta extensa. El acta refiere a las manifestaciones del doctor Camy sobre las adquisiciones y ventas de crudo y refinados y sobre el sistema de compra electrónica. Se dice allí: «El doctor Camy realiza una extensa presentación a partir de la cual fundamenta su propuesta de instrumentar una

serie de cambios para las adquisiciones y ventas de crudo y refinado que realiza Ancap. Los cambios planteados son los siguientes.

Compras de crudo. Ser más concretos en los llamados de adquisición de crudo, reflejando los requerimientos específicos que surgen de la aplicación de la función objetivo para cada licitación particular.

Mercado futuro de petróleo. A partir del precio efectivamente ofertado, considerar siempre los valores futuros en el cuadro comparativo de las ofertas.

Segunda ronda de negociación. En caso que la diferencia entre las mejores ofertas sea inferior al 1 %, realizar una segunda ronda de negociación entre dichos oferentes.

Adjudicación de variantes al objeto de la licitación. Antes de adjudicar variantes al objeto de la licitación, se deberá permitir a los restantes oferentes cotizar las mismas.

Ventas de excedentes. Licitación todas las ventas de excedentes.

Cuadro comparativo de ofertas. Antes de elevar el informe de adjudicación, dar vista a los oferentes por un lapso razonable para que hagan las apreciaciones que consideren oportunas. En caso de plantearse discrepancias por parte de un oferente con el informe técnico de adjudicación, un comité del organismo, integrado por los gerentes del área y un miembro en representación del presidente de Ancap, resolverá sobre la validez de la discrepancia del oferente. Todos los antecedentes, incluyendo las potenciales discrepancias planteadas por los oferentes, deberán ser elevados oportunamente, tanto a consideración del presidente como del directorio.

Asimismo, expone las razones que lo llevan a proponer establecer un conjunto de pautas que permitan en el corto plazo homogeneizar las actuaciones en las áreas de Ancap que no están regidas en su actividad por el Tocaf y las empresas privadas en las cuales Ancap es accionista mayoritario.

También plantea definir como objetivos a mediano plazo la implementación de un sistema de compras electrónico del Grupo Ancap. A estos efectos se propone que a corto plazo, para la adquisición o inversión superior a USD 500.000, se utilizará el mecanismo de licitación abierta, la cual se publicará adecuadamente a efectos de permitir que los potenciales oferentes tomen conocimiento del llamado.

Las ofertas serán recibidas simultáneamente, labrándose un acta por escribano público. Salvo expresa justificación en contrario, la cual deberá ser avalada por el directorio de la empresa, se valorarán separadamente dos componentes de la oferta, la técnica y la económica. Mediano plazo:

constituir un grupo de trabajo a alto nivel de organización para que, tomando como base la subasta a la baja electrónica del Estado paraguayo o Petronect [...]. Continuaba la lectura, pero en este momento me falta una hoja.

En definitiva, se resumen las propuestas concretas que, por supuesto, son mucho más amplias que lo que allí se expone. Esto ocurría, repito, el 24 de marzo de 2011.

El 1.º de abril de 2011 votamos en contra –esto figura en el acta n.º 7570– de un nuevo suministro por 35.000 toneladas de LPG, con la firma EP Petroecuador. Esto surgió de la aplicación del artículo 7 del reglamento general y fue ratificada la resolución de carácter urgente adoptada por la presidencia el 24 de marzo.

El 9 de junio de 2011 hicimos una propuesta, que también fue extensa.

Discúlpeseme, pero para mí es muy importante establecer lo que votamos negativamente, que aunque me da la tranquilidad de haber actuado como debía no creo que me pueda eximir, pues cuando alguien no está a favor de lo que se está haciendo también se tiene que proponer.

En el acta n.º 7577, de 9 de junio de 2011, como asunto 1 figura: «A continuación, el director Camy manifiesta que en la sesión del pasado 24 de marzo hizo una extensa exposición, proponiendo una serie de medidas particularmente referidas a algunos procedimientos de compra, tanto en Ancap como en las empresas del grupo. Dichas manifestaciones constan en la respectiva acta de la sesión del directorio de dicha fecha, que lleva el número 7569. Al respecto, entiende que habiendo pasado un tiempo prudencial –más de dos meses–, debería venir a consideración del directorio en la próxima sesión una respuesta a sus planteos, que referían sintéticamente a procedimientos y operativa de adquisición de crudo y refinado, así como a los cambios propuestos en el proceso de adquisición y contratación de las áreas en régimen de competencia y de las empresas vinculadas, en las que Ancap es accionista mayoritario». Justamente en el día de hoy escuché hablar bastante sobre este tema.

En la misma acta, se expresa que «solicita también que llegue para la próxima sesión del directorio el balance definitivo de ALUR, al 31 de diciembre de 2010, el balance de la misma empresa al 31 de abril del corriente año, así como copia del informe de la comisión asesora de adjudicaciones y la propia resolución de adjudicación relacionada con la compra de una nueva planta de biodiésel en la que fuera adjudicataria la empresa Alfa Laval». Esto sucedía, como dije, el 9 de junio de 2011.

En julio de 2011, votamos negativamente la reiteración del gasto del préstamo a un año con el banco Nova Scotia, por USD 50 millones y con el Santander por USD 70 millones, para julio de ese año la primera y para octubre la segunda. Claramente advertíamos que había, al menos,

dos situaciones complejas, según nuestra concepción y, humildemente, por el trabajo que procuramos tener en ese tiempo con el cuerpo asesor técnico, que mucho nos ayudó. Advertíamos que había un riesgo notorio en tomar los prestamos dolarizados, a corto plazo, y en tasa variable. Lo otro que no nos generaba confianza era convertir en el principal mecanismo de financiamiento aquel que nos otorgaba quien era nuestro principal proveedor, es decir, PDVSA.

El 17 de noviembre de 2011, se considera en el Directorio de Ancap el financiamiento para las inversiones en plantas de cemento y la construcción de una nueva planta de cal, con el banco Santander, por USD 90 millones. Votamos negativamente esto. Al respecto, queremos plantear en el Cuerpo, no una prueba más de aquellas cosas en las que estábamos discrepantes y por eso no votábamos, sino lo que señalábamos en aquel momento. Decíamos que no acompañaríamos con nuestro voto la propuesta elevada, por cuanto el expediente había llegado a consideración del directorio en el mismo marco de la sesión, sin haber tenido tiempo a realizar un repartido. Como en todos los otros casos carecíamos de elementos de juicio como para tener una opinión formada. Expresábamos: «Lo hemos hecho en otras ocasiones. Todos los asuntos, pero particularmente aquellos que tienen cierta complejidad, deben ser elevados por la gerencia responsable, con la suficiente antelación como para que todos los señores directores puedan hacerse una composición de lugar con la información completa». Esto fue el 17 de noviembre de 2011.

El 24 de mayo de 2012, no acompañamos la renovación de préstamos con el HSBC de Panamá por USD 70:500.000, a un plazo de seis meses. En esa misma sesión de directorio tampoco acompañamos con nuestro voto el endeudamiento a nueve meses, por USD 80 millones, con Bladex, de Argentina.

Sobre fines del año 2011 también hicimos un planteamiento vinculado a Traftigra; ya habíamos realizado uno y agregamos otro, con otros temas vinculados a la operativa que se proponía y que vinculaba al LPG.

El 15 de diciembre de 2011 presentamos una extensa propuesta que tengo aquí, que no voy a leer porque es muy vasta. Concretamente, se planteó una política de búnkeres y una política de alijos, que tuviera como principal objetivo la industria del búnker que da empleo a las familias uruguayas y genera divisas para un país que enfrentaba una crítica situación, donde Ancap era un jugador importante, tanto en ese como en otros temas.

El 24 de mayo –y nuestra extensa exposición también consta en la versión taquigráfica– «el directorio acuerda con la propuesta formulada por el señor director Camy en el sentido de que se hace necesaria una investigación administrativa a fin de esclarecer los hechos y eventualmente identificar responsabilidades por la aceptación de cheques de pago diferidos con plazos más extensos que

los que prevé el convenio Ancap-Pluna, de fecha 28 de noviembre de 2008, con las enmiendas acordadas el 25 de noviembre de 2010».

SEÑORA PRESIDENTA.- Ha llegado a la mesa una moción para que se prorrogue el tiempo de que dispone el señor senador.

Se va a votar.

(Se vota).

–24 en 25. **Afirmativa.**

Puede continuar el señor senador.

SEÑOR CAMY.- Gracias a las señoras y señores senadores.

El 14 de junio de 2012 se aprueba –como habíamos solicitado– el corte del suministro de Ancap que, como se recordará, ocurrió al otro día, luego del cuarto intermedio del directorio.

El 15 de junio a cada director le llegó una carta del entonces ministro de Economía y Finanzas, el señor Lorenzo, donde se señalaba que se estaba en condiciones de poner de manifiesto el compromiso del Ministerio de Economía y Finanzas de promover, en el proyecto de ajuste presupuestal y rendición de cuentas a presentar al Parlamento en los próximos días, el otorgamiento al Poder Ejecutivo de una facultad para que el Estado, por intermedio de Pluna Ente, dé garantía de pago de las deudas de Pluna con Ancap existentes al 30 de junio de ese año. Votamos negativamente y ahorramos USD 5 millones más de los que Ancap hubiera perdido, lo que finalmente no ocurrió.

SEÑOR MICHELINI.- ¿Me permite una interrupción, señor senador?

SEÑOR CAMY.- Se la voy a conceder con mucho gusto después que termine, señor senador.

En junio de 2012, se suscriben convenios entre el Ministerio de Industria, Energía y Minería y Ancap y las cuatro distribuidoras de gas licuado. Votamos en forma negativa. Estoy resumiendo, pero por supuesto que tengo las actas. También se ratificó una resolución presidencial urgente, relacionada con la suscripción de un contrato de fianza solidaria a favor de Renmax Corredor de Bolsa para garantizar el cumplimiento de una obligación asumida por ALUR, por un monto de USD 1 millón. Lo votamos negativamente.

El 27 de agosto de 2012, se votó la ratificación de la resolución urgente que envió el presidente y que estaba relacionada con la deuda que Pluna mantenía con Ancap. También votamos en forma negativa.

El 13 de noviembre de 2012, hubo otro planteamiento financiero que consistía en renovar un préstamo con el HSBC por USD 70 millones, que votamos en forma negativa.

Hacia fines de 2012 planteamos una preocupación –así consta en el acta– diciendo que podríamos denominar una ecuación central de control presupuestal: ingreso más financiamiento tiene que ser mayor a gastos más inversiones. De acuerdo con la información de que disponemos, el financiamiento se compone de dos factores: el endeudamiento con PDVSA y los fondos propios de Ancap por más de USD 120 millones. ¿Fondos propios plenamente disponibles cuando la empresa da pérdidas? Se preguntarán si se proyecta generar una utilidad superior a los USD 130 millones o USD 150 millones para alcanzar dicho objetivo. En realidad, esos USD 120 millones conformaban parte del saldo de la cuenta contable disponible al 30 de junio de 2011 y no era flujo libre de caja. Supongamos que parte de ese dinero se hubiera utilizado para pagar una obligación como la compra de un millón de barriles de crudo, más de 100 millones habrían desaparecido.

De cara al 2013, decía, nos urge disponer de información confiable para cumplir con nuestras responsabilidades, por lo cual pongo a disposición de este Cuerpo que se solicite al Comité de Dirección, para la próxima sesión del directorio, la siguiente información actualizada a diciembre del presente año: el nivel proyectado de nuevo endeudamiento con PDVSA para 2013; cuál sería el estado de endeudamiento global con PDVSA al 31 de diciembre de 2013; qué tipo de financiamiento se piensa obtener para cubrir los fondos propios de la presupuestación original y en qué grado de avance se encuentran las negociaciones; resumen de las inversiones que se prevé ejecutar en el ejercicio 2013 y qué financiamiento se proyecta utilizar para cada una de ellas, y la ecuación de control presupuestal actualizada.

El 21 de febrero de 2013, se votó la renovación del préstamo con Bladex por USD 80 millones, en esa oportunidad por el plazo de un año. También votamos en contra.

Lo último que hicimos en Ancap –porque después nos fuimos– fue no votar un nuevo crédito directamente mencionado para la importación de crudo por USD 70 millones, a un año.

Quisimos expresar cómo entendemos el rol que nos tocó ocupar durante treinta y un meses en Ancap. Cada día intentamos ser responsables de las decisiones que tomábamos. Votamos en contra y algunas de las cosas las expresamos aquí porque tienen que ver con algunos de los temas que se cuestionan y que en otras oportunidades acompañamos. Soy de los que cree que nunca todo es malo.

Como este recinto es la casa de la libertad, me voy a tomar la licencia de señalar –incluso más allá de las opi-

niones que pueda tener mi partido– lo que pienso. He asistido con cierta sorpresa, tanto a este debate como al del 4 de agosto pasado. Hay partidos que instituyeron –entre ellos el mío cuando gobernó– empresas públicas de derecho privado para hacer más ágil la gestión, que hoy legítimamente cuestionamos en ambas cámaras; hay hasta proyectos presentados por legisladores de mi partido en tal sentido. En aquel tiempo el Frente Amplio las fustigó enormemente, pero en sus gobiernos es cuando más han proliferado. Siento que es como el cuchillo que sirve para cortar comida y alimentarse o para que un ciudadano mate. Las cosas son según cómo se usen. No me afilío tanto a esos radicalismos de que alguna vez estuvo todo bien y ahora está todo mal, o al revés. Créanme que quise ser responsable y por eso no me arrepiento de lo que voté, de lo que no voté, de lo que propuse, que fue mucho y que está documentado. Me parece que eso es tan importante como juzgar las cosas malas o qué se propone cuando se vota en contra. En el acierto o en el error, pero con lealtad y desde la convicción, nos atrevimos a alertar sobre diversas situaciones durante treinta meses.

No sería honesto conmigo mismo –y no siento que esté hablando del señor presidente del Senado, que hoy no está– si no reitero que fue claro el uso desnaturalizado de lo que consagra el artículo 7.º del reglamento general. Se procedió como norma de la manera en que está reglado para utilizar como resolución urgente; lo que había que tomar como excepción funcionó como norma en el proceder. Como dije en más de una oportunidad en los ámbitos formales y en los informales de la relación, la empresa tuvo un grueso error cuando en la gestión pasada, anterior al Gobierno que integré en Ancap, eliminó el cargo de gerente general. Tener en forma colegiada a cuatro megagerentes y a un presidente que ejerce una función eminentemente ejecutiva, técnica y central en una empresa como Ancap no fue una buena decisión. Eso también tiene que ver con lo que todos lamentamos, más allá del grado con el que lo hagamos o de la legítima posición que adoptemos.

SEÑOR MICHELINI.- ¿Me permite una interrupción, señor senador?

SEÑOR CAMY.- Con mucho gusto.

SEÑORA PRESIDENTA.- Puede interrumpir el señor senador.

SEÑOR MICHELINI.- Señora presidenta: la información que está aportando el señor senador Camy es relevante. Algunas de las cosas que está transmitiendo también iluminan al Senado. Además, como lo considero una persona honorable –creo que no me estoy excediendo al decirlo porque en realidad es una persona honesta–, me llama sorprendentemente la atención que no se lo haya convocado a la comisión. Capaz que soy yo, pero hemos estado hablando de que tales y cuales funcionarios no fueron a la comisión, de que el plazo fue corto y de que se debería haber convocado por ley –tal como fuera expresado por

los señores senadores Amorín y Bordaberry— a las personas involucradas, y con tanta ligereza algún señor senador en este recinto ha juzgado sin que se haya solicitado un testimonio relevante. Aclaro que tengo la mejor opinión sobre todos los integrantes de la comisión investigadora, pero una cosa es la gestión —en su momento voy hablar de ello— y otra el honor de las personas. Repito que no creo correcto juzgar con tanta dureza como se juzgó aquí, sin haber convocado a la comisión a alguien tan relevante como el señor senador Camy para que brindara su testimonio, porque muchas de las cosas que se dicen seguramente no vayan en la dirección que uno piensa.

Reitero que considero que el señor senador Camy es una persona honorable, estudiosa, al que todos le tenemos mucho respeto. ¿Y no se lo convocó? ¿No tenía nada para decir? ¿Se iba a negar a concurrir a la comisión? No. Y a pesar de no tener el testimonio del señor senador Camy, ya hay unos que sentenciaron y juzgaron a otras personas.

No sé si no le sorprendió a él mismo que no lo convocaran. Capaz que tenía algo para decir: «En este caso tienen razón. En este otro no tanta». Incluso, puede llegar a decir: «Si voté en contra es porque tengo estos argumentos y estos otros». Digo esto porque estamos hablando del honor de las personas y sin embargo actuamos con tanta ligereza, nos enamoramos de nuestras propias palabras y no tenemos un testimonio relevante. Nadie va a dudar del señor senador Camy. Se puede discrepar con sus palabras, pero más allá de su juventud, tiene una larga trayectoria. Quizá a él no le sorprendió y yo sea un ingenuo, pero creo que tiene mucho para aportar.

También creo que hay cosas que está diciendo aquí que quizá hubieran merecido una mención en algunos de los informes. Repito: cuando se trata del honor de las personas, hay que ser muy cuidadosos. Y aquí tenemos una persona con un testimonio relevante, a la que no se la convocó.

Muchas gracias.

SEÑORA PRESIDENTA.- Puede continuar el señor senador Camy.

SEÑOR DELGADO.- ¿Me permite una interrupción, señor senador?

SEÑOR CAMY.- Con mucho gusto.

SEÑOR DELGADO.- Señora presidenta: deseo confirmar lo que venía diciendo el señor senador Camy.

Pido disculpas porque cuando hablé de Trafigura, en el apuro por compendiar todo en el tiempo que tenemos para hablar, omití uno de los temas. Gran parte de las versiones taquigráficas a las que hacía referencia el señor senador Camy están disponibles para quienes las quieran leer en los anexos de los informes del Partido Nacional.

Con respecto al tema Trafigura, quiero confirmar uno de los dichos del señor senador Camy, que tiene que ver con un accionar que creo que es cuestionable. Me refiero a que una excepción que estaba prevista haya terminado siendo la regla. El acuerdo de Trafigura —el negocio de petróleo— con Petroecuador, en el que Ancap funcionó de intermediaria, se firmó el 26 de enero de 2010. Desde ese mes se empezaron a realizar las operaciones con Petroecuador. Pero los contratos con Trafigura —a quien le derivaban el petróleo y se le envían los derivados para Petroecuador— se firmaron recién el 26 de agosto de 2010. Por lo tanto, durante esos ocho meses del 2010 se operó sin contrato entre Ancap y Trafigura; y se hicieron operaciones por USD 732 millones.

Y voy a ratificar con otro argumento: cuando le preguntamos al exgerente de Ancap, contador Benito Piñeiro, si era normal que el presidente definiera con el Comité de Dirección y después ratificara el directorio lo que estaba previsto como excepción en el artículo 7.º de la Carta Orgánica de Ancap, este declaró lo siguiente —aclaro que consta en la versión taquigráfica del 17 de noviembre de 2015—: «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. 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». Obviamente, no fue la actitud que se tuvo para evitar trascendencia en el tema con Trafigura, con la capitalización de Cementos del Plata, con el tema Petroecuador y Exor y con la cancelación de deuda con PDVSA.

Muchas gracias.

SEÑORA PRESIDENTA.- Puede continuar el señor senador Camy.

SEÑOR CAMY.- Señora presidenta: tal vez fuimos un poco exegéticos y exhaustivos en demasía, pero nos parecía importante plantear posiciones en esa triple dimensión con que entendemos se debe proceder en esos organismos, reafirmando lo que se vota o no se vota, planteando propuestas para cambiar lo que no votamos —que fueron muchas cosas— o aquello en lo que discrepamos, y generando las alertas de las cosas que íbamos advirtiendo. Hemos estado en permanente contacto con nuestro partido y respaldamos plenamente el informe que ha puesto el Partido Nacional a consideración del Cuerpo.

Reitero que en más de una oportunidad planteamos al directorio y al presidente —esto está en la versión taquigráfica del 4 de agosto— que nos parecía que el proceder unipersonal, utilizando en demasía el Reglamento que ampara a la resolución de urgencia, generó en muchas ocasiones que termináramos tomando ciertas posiciones. Más allá de cómo se ha juzgado la gestión, se deben producir cambios estructurales en Ancap: se debe contar en forma urgente con un gerente general —a mi parecer, definida-

mente gerente general—, tiene que haber un equipo técnico de primer nivel en el área financiera y personas de derecho público no estatal —cuya lista se ha engrosado de manera importante— contratadas con un proceder mucho más cauto. Ha habido empresas que funcionaron muy bien en ese sentido como, por ejemplo, Ducsa y Gasur. En particular, Ducsa le dio mucha ganancia a Ancap. Hay otras cuya naturaleza no estaba para que dieran ganancias, pero tal vez en el caso de Ducsa sea imposible que no las tenga, por el giro del negocio. Otras empresas tenían otros roles.

También quiero dejar planteada una posición personal en cuanto a que no me afilio tan ligeramente a la teoría de que el Estado pierde cuando tiene el brazo más ágil del derecho privado para actuar, como tampoco a que necesariamente va a actuar mejor por ello. Creo que el quid está en la utilización. Me parece que tenemos que actuar con la mayor honestidad posible porque seguramente estamos más cerca de tener un país sin mayoría propia en el próximo Gobierno. Creo que hacer juicios tan radicales, lapidarios y extremos en temas en los que han participado todos los partidos, no es conveniente.

Queríamos dejar fundado esto en la versión taquigráfica del Senado y no, como tuve la tentación de hacerlo en alguna oportunidad, en un medio de comunicación. Quería honrar plenamente este proceso que saluda a la democracia, a la república y a la institucionalidad del país: haber votado una comisión investigadora en un tema central y contar con cuatro opiniones diferentes pero serias, con notoria dedicación y profesionalización del trabajo. También quiero plegarme a la opinión de aquellos que han desmerecido la actitud de quienes no vinieron —más allá de que tuvieran la obligación o no— a la comisión investigadora. Me parece que el trabajo de la comisión, más allá del resultado final que tenga, es serio, le hace mucho bien al Parlamento, le va a hacer mucho bien a Ancap y seguramente va a despertar al sistema político para tratar, en el tiempo que viene, más de un tema que estuvo subyacente hoy, no solo el de las empresas colaterales, sino también el de la política sucroalcoholera que tiene el país por delante.

SEÑOR LARRAÑAGA.- ¿Me permite una interrupción, señor senador?

SEÑOR CAMY.- Con mucho gusto.

SEÑORA PRESIDENTA.- Puede interrumpir el señor senador.

SEÑOR LARRAÑAGA.- Creo que es oportuna la intervención del señor senador Camy.

Me causa sorpresa que algunos se asombren de que quien fuera director de Ancap por treinta meses y hoy ocupa una banca en el Senado no hubiera sido convocado a la comisión investigadora, máxime cuando tenía mayoría oficialista. Más allá de lo tedioso que la enumeración supone, me parece relevante el análisis y puesta a punto

realizados por el senador Camy sobre cosas que están en conocimiento de nuestro partido por la vinculación que ha tenido con el miembro denunciante de esta comisión investigadora y la confección de los distintos informes, como no puede ser de otra manera.

En esa participación de la oposición en las empresas públicas, que siempre hemos reclamado —que no es una concesión graciosa del partido de turno otorgar, sino un derecho—, está también el ejercicio responsable y firme, el planteo sensato de resoluciones con argumentos y propuestas para el mejoramiento de la gestión, y todo lo que significa el interés nacional, que siempre debe primar en los referentes políticos.

Por ahora quería dejar esta constancia. Después veremos qué se suscita en el transcurrir de este debate sobre la situación escandalosa del ente Ancap, más allá de algunas interpretaciones increíbles que atribuyeron intenciones a los senadores, prejuzgaron y poco menos que establecieron que todos incurrimos en determinadas figuras del Código Penal ordinario por el ejercicio de nuestras funciones.

Era la puntualización que por el momento quería realizar.

SEÑORA PRESIDENTA.- Puede continuar el señor senador Camy, a quien le restan 8 minutos de su tiempo.

SEÑOR CAMY.- No los voy a necesitar, señora presidenta. Agradezco al Cuerpo la atención dispensada.

Gracias.

SEÑOR CARÁMBULA.- Pido la palabra.

SEÑORA PRESIDENTA.- Tiene la palabra el señor senador.

SEÑOR CARÁMBULA.- Señora presidenta: hay un tema al que no me iba a referir en primer lugar, pero lo haré en función de alguna alusión realizada aquí, que hace a la hombría de bien de las personas.

La comisión investigadora recibió a varios ministros, a todos los presidentes de Ancap del período investigado, al directorio en cuatro oportunidades, a gerentes destacados y a actores públicos y privados vinculados con los temas de investigación, todo ello solicitado —en su enorme mayoría— por los miembros de la oposición que formaban parte de ella. Ahora bien, sin pretender entrar en una discusión, sino simplemente defender el honor de una de las personas que más se ha comprometido con la gestión —con la que se podrá estar de acuerdo o no, estará en el acierto o en el error y tendrá las responsabilidades que correspondan—, quiero decir que no puedo aceptar que se diga en sala que Juan Gómez mintió en la comisión investigadora. Quiero decir esto, en primer lugar porque siento que no se puede dejar pasar algún tipo de afirmaciones que dañan la inte-

gridad de las personas. Juan Gómez pudo haberse equivocado en la información –que corrigió de inmediato–, pudo haber complementado información que negó de entrada, pero doy fe de su hombría de bien, de su compromiso y de la militancia que tiene, en particular con Ancap, y no acepto que acá se diga que mintió.

Hecha esta aclaración, entiendo que lo primero que debemos hacer es ubicarnos en el período que abarca esta comisión investigadora, que es 2000-2015. Ante tanta preocupación planteada por las empresas públicas –como si algunos de los representantes de nuestra fuerza política no tuviéramos responsabilidades o no nos importaran las deudas–, debemos recordar que en 2002 se planteó la eliminación del monopolio de Ancap. En 1991, la Ley n.º 16241 plantea la privatización de las empresas públicas y mucho más acá en el tiempo, la ley presupuestal n.º 17296 establece las nuevas responsabilidades de Antel que fueron derogadas en 2002. A su vez, la ley de 2002 relativa a Ancap fue eliminada en un plebiscito, por muy importante mayoría, en 2003.

Concuerdo con los senadores preopinantes que decían que esta es una discusión de alta importancia para el país, más que nada para nuestro pueblo uruguayo que ha defendido con uñas y dientes que las empresas públicas estén en manos del Estado y, por ende, del pueblo mismo. Ante embates fundamentados del Banco Mundial, allá por la década de los noventa, y el Consenso de Washington en torno a la privatización de las empresas, el pueblo uruguayo marcó en el año 2003 su voluntad de defender a Ancap.

Hablemos brevísimamente del período 2000-2005, que es la etapa a la que se abocó la comisión investigadora. Al respecto, voy a leer textualmente lo que votó la Cámara de Senadores el 21 de abril de 2003: «Del análisis de los negocios emprendidos en la República Argentina por Ancap, de acuerdo a la documentación e informes en conocimiento de esta comisión investigadora, en este momento que los mismos se mantienen, revelan que han sido inconvenientes y han provocado importantes pérdidas que afectan al ente. La falta de una planificación estratégica debidamente estudiada y un plan de negocios adecuado, el no mantenimiento de un único proyecto, ha puesto de manifiesto una conducción errática de la Administración, así como falta de concepción técnica sobre el futuro de Ancap, que han producido decisiones contradictorias conducentes al mal resultado del negocio». De esta forma concluía en el Senado de la república la comisión investigadora votada en el año 2002 con la finalidad de investigar los negocios de Ancap en la República Argentina. La estrategia de expansión regional desarrollada por la empresa terminaba en un fracaso y los negocios emprendidos en Argentina a fines de la década de los noventa finalizaban con deudas y juicios, algunos de los cuales se mantienen hasta la fecha.

En aquel momento el senador Garat expresaba que, llevado del blanco al negro, si le hablaban de las inversiones en la Argentina desde ya decía que eran pésimas, negati-

vas y que jamás se podrían haber hecho. El mismo senador agregaba: «En muchas oportunidades en la comisión investigadora preguntamos cuál era el plan o la estrategia de Ancap en estos negocios con la República Argentina y por qué se habían hecho estas inversiones. La verdad es que no existía un plan ni un proyecto en el cual estuvieran medianamente estudiados los puntos a favor o en contra, como tiene que hacerse en el análisis de todo proyecto de inversión». Y más adelante decía: «La razón esgrimida en el sentido de que la inversión en la Argentina, en las estaciones de servicio, era para desarrollar la refinería de Ancap, a mí no me cierra. Al contrario: digo que puede ser un negocio que arruine al ente en un futuro».

En aquel momento, a partir de las investigaciones realizadas, el sistema político concluía que las inversiones habían sido de alto riesgo, de nula rentabilidad y que la estrategia de expansión había sido ejecutada de la peor forma, comprometiendo la viabilidad de la empresa. Cuando comienza el año 2000, con el nuevo Gobierno, la empresa debía reconsiderar su estrategia de hacer frente a las obligaciones contraídas. En aquel momento, José Coya, actual presidente de Ancap, pero funcionario entre los años 2000 y 2004, decía: «Prácticamente –y sin prácticamente– no tenía una estrategia: la refinería estaba a la deriva, las fábricas de cemento estaban próximas a cerrarse y la estrategia era de cierre o privatización. Estoy hablando desde el punto de vista de la estrategia, pero también desde el punto de vista económico-financiero».

Al mismo tiempo, y me parece bien importante subrayarlo, tomamos la palabra del presidente del ente en aquel momento, el señor Jorge Sanguinetti, quien decía: «Ya adelantamos que la situación de Ancap era extremadamente compleja desde el punto de vista económico y que el directorio estaba tomando una serie de medidas tendientes a fortalecer la institución. Estas medidas están dirigidas a la eliminación de pérdidas, a la baja de costos para hacerla más competitiva».

Pero lo cierto es que la realidad mostraba una situación de absoluto quiebre de la empresa desde el punto de vista de su infraestructura, de su economía y de sus finanzas.

En este período quisimos tener el testimonio de Jorge Sanguinetti, pero, naturalmente, respetamos su estado de salud, por eso apelamos a las fuentes de aquel momento.

Dos años después, se vota en el Parlamento la ley que plantea la derogación del monopolio de la importación, exportación y refinación de petróleo crudo, y de la exportación de derivados de petróleo establecidos a favor del Estado y administrados por la Administración Nacional de Combustibles, Alcohol y Portland, de acuerdo con lo establecido por la ley del 15 de octubre de 1931.

Se plantea que en nuestro informe hay temas ideológicos. ¡Claro que los hay! Se plantean dos concepciones claras en materia del rol de las empresas públicas, y en

particular de Ancap, que no tienen larga historia hacia atrás. Estamos hablando de cuando, como consecuencia del período 1995-1999, se daba esta situación crítica del período 2000-2005 y desde el Gobierno de la época se plantea la solución de desmonopolizar Ancap y sacarle las atribuciones que tenía. Dos años después, el 7 de diciembre de 2003, por intermedio de un referéndum se deroga esta ley que autorizaba a la empresa petrolera a asociarse con una empresa privada. Una abrumadora mayoría, el 62 %, nuevamente detenía un intento de privatización de las empresas públicas. Este pronunciamiento tiene mucho que ver con la discusión que hoy tenemos aquí. Es por demás importante. La sociedad uruguaya, una vez más, establece con claridad la negativa a recorrer el camino propuesto por el Gobierno de la época para salir de la delicada situación en que se encontraba Ancap. En aquel momento se advierte a lo que la ley derogada conducía acerca de la gestión del ente y su futuro.

Señora presidenta: queremos encuadrar nuestra intervención en cuatro puntos centrales. En primer término, porque tiene que ver con el tema: el rol de las empresas públicas. En segundo lugar, la vigencia de un plan en materia de desarrollo que nuestras empresas públicas han tenido en estos diez años, en particular, en lo que hace al ente Ancap, vinculado a la energía. En tercer término, la defensa del plan estratégico que ha desarrollado Ancap en estos últimos diez años y, por último, fundamentalmente, la prospectiva hacia el futuro. Claro, ninguno de nosotros puede dejar de desconocer –porque hemos sido gestores públicos, como muchos de los que aquí están– que en la gestión pública hay mucha cosa para corregir. ¿Cómo no vamos a asumirlo? Somos los primeros en decirlo y, como bien decía el senador Martínez Huelmo, vamos a ser nosotros –como ya se está haciendo desde nuestra fuerza política– los primeros en pensar cómo corregir lo que hay que corregir y mirar hacia el futuro.

Como antecedente, porque aquí una de las cuestiones que más se ha planteado es el tema de la capitalización, voy a referirme a la Ley n.º 11954.

SEÑOR MIERES.- ¿Me permite una interrupción, señor senador?

SEÑOR CARÁMBULA.- Escuché con mucha atención su exposición, señor senador, de modo que al final le concederé con mucho gusto la interrupción.

La Ley n.º 11954 establece la capitalización de Ancap por \$ 19 millones de aquella época. Estamos hablando de 1953, cuando el Senado y la Cámara de Diputados de la república autorizaban a aumentar el capital de la Administración Nacional de Combustibles, Alcohol y Portland por la suma de \$ 19 millones, con el objetivo de instalar la fábrica de pórtland, completar la instalación del ingenio El Espinillar y cumplir los demás fines específicos que determina la Ley n.º 8764. Se autorizaba la ampliación de la deuda industrial del Uruguay por esa suma.

El señor senador Mujica me recordaba la capitalización del Banco Hipotecario del Uruguay para poder ponerlo a funcionar nuevamente.

¡Vayamos al rol de las empresas públicas! Sin duda, aquí está en discusión la columna vertebral de una estrategia de desarrollo: el rol de las empresas públicas. El rol decisivo, el salto hacia una perspectiva de desarrollo integral. Indudablemente, es un vector de la política económica y del desarrollo.

Gerardo Caetano dice que esta matriz de las empresas públicas está muy arraigada. Y agrega: «En el Uruguay, hace más de 100 años que debatimos sobre las debilidades y las fortalezas de esa matriz. Y es bueno que lo sigamos haciendo».

Solo resta recordar que quien pone en marcha la perspectiva del etanol en nuestro país como biocombustible es José Batlle y Ordoñez.

Las empresas del Estado inciden en el desarrollo nacional en varios planos: control de los recursos naturales; apoyo al progreso social y económico de los sectores sociales y zonas geográficas más vulnerables y más marginadas; provisión de bienes y servicios esenciales; generación de empleo y desarrollo tecnológico. Por estas razones, las empresas públicas constituyen un componente esencial de la base material que define la soberanía, la equidad y el desarrollo de un país.

Aquí también es importante marcar el concepto de lo público. Una idea que no debe ser antagónica al mercado, como se plantea, sino algo que lo trasciende. Las empresas públicas requieren de un liderazgo, de una coordinación y, por lo tanto, deben visualizarse desde el colectivo y no desde la perspectiva del individuo. Estas organizaciones son la piedra fundamental de la sociedad. Las empresas públicas representan siempre el triunfo de la lógica, de la acción colectiva, que es lo que determina la orientación y los resultados de los procesos de desarrollo a mediano y largo plazo. Entonces, desde esta perspectiva quiero referirme al concepto –lo tomo– de la lata vacía, de la década ganada o de la década perdida, para pensar en una estrategia de un desarrollo productivo que genere un amplio consenso en torno a los temas verdaderamente centrales que hacen a ese desarrollo. En definitiva, las empresas públicas, tomando a Pedro Narbondo, son definidas y construidas por decisiones del Gobierno, orientadas a producir y a distribuir bienes y servicios definidos como públicos e importantes para el bienestar de toda la ciudadanía y fundamentalmente en temas vitales como la energía. Las empresas públicas actúan en función de objetivos muchas veces desmercantilizados.

No pretendo desviarme del tema –al contrario–, pero me interesa hacer un brevísimo repaso y perfilar los objetivos estratégicos de las empresas públicas en nuestro

país. Tomo básicamente tres grandes empresas y el rol del Banco República.

«Antel 40 años»: cobertura universal de Internet en estos diez años, por encima del promedio mundial, a la cabeza de la región; fibra óptica en todo el país; cada hogar uruguayo con autopista de Internet con una conexión sin diferencias geográficas ni sociales; creíble; competencia abierta en la telefonía móvil, en la banda ancha de Internet, compitiendo con las dos más importantes corporaciones en telefonía móvil, liderando claramente el sector y con números positivos que el director de la oposición en Antel hace pocos días reafirmaba. Ni que hablar en lo que hace a la integración regional. Ni que hablar de lo que hace la fibra óptica desde el punto de vista del ciudadano, la universalidad y la posibilidad de la conexión, de todo lo que genera en cuanto al desarrollo de la industria nacional del *software*, etcétera.

UTE: pensemos en un tema central como es el de la energía y en esta perspectiva la lata vacía. En estos cien años y, particularmente, en esta década, ha desarrollado la generación y el abastecimiento de energía sobre la base de la sostenibilidad, de la accesibilidad y de la eficiencia de la energía como factor absoluto de desarrollo, con una electrificación hoy universal. Parece mentira que en nuestro país –nos hacemos todos la autocrítica– estemos llegando a la electrificación universal en estos tiempos. Es un fenómeno económico y social de orden general el de la explotación colectiva de los servicios públicos, decía Batlle, que forma parte de la evolución contemporánea. Sin duda, esa política energética nacional de largo aliento, que fuera diseñada en 2008 y aprobada por todos los partidos en 2010, hoy nos permite diversificar la matriz energética, tener independencia y soberanía, aumentar la autonomía con respecto a los hidrocarburos, incrementar la producción de las energías renovables diversificando la composición de la matriz, reducir costos, activar la industria nacional y garantizar el abastecimiento en forma autárquica.

Hoy el Uruguay –tenemos las citas– es ejemplo en América Latina, marchando a la cabeza de lo que es la producción de energía renovable en más del 55 % de su matriz energética, tarea en la que UTE y Ancap son sustantivas.

Hoy es líder mundial en términos porcentuales de energía renovable en la matriz de abastecimiento eléctrico. Prácticamente el 98 % o el 99 % de la energía eléctrica se resuelve con lo hidroeléctrico, la energía eólica, la biomasa, la energía solar y escasamente –1 % o 2 %– con el petróleo. ¡Cuánto de cambio en estos diez años! ¡Cuánto de lata llena! ¡Cuánto de década ganada en este tema!

Veamos lo que es la inversión de las empresas públicas en estos temas. Antel está en el orden de los USD 600 millones de inversión. En el caso de UTE, en el 2010-2017, con recursos propios, son USD 2800 millones; USD 500 millones están orientados a la energía fotovoltaica, a los

proyectos eólicos en sociedad con emprendimientos privados en función de las nuevas posibilidades que se dan en este sentido. ¿Cuánto se ha destinado a la biomasa? Esa inversión significa 1.6 del PBI en términos de autonomía energética.

Precisamente, la Alianza de Energía y Clima de las Américas, destacó a Uruguay por sus políticas energéticas a largo plazo. Sin duda, lo marca como uno de los puntos de referencia en la región porque, al formular su política energética, tuvo en cuenta seis aspectos de vital importancia. El primero, es geopolítico: el acceso a las fuentes de energía y la dificultad para llegar a ella. El segundo, es tecnológico. El tercero, es económico. El cuarto, es ético, en el sentido de buscar fuentes de energía renovables. El quinto aspecto, es el ambiental: el 60 % de las emisiones de dióxido de carbono son derivadas de la actividad humana, se originan en la producción del consumo de energía, convirtiéndose estas en las principales fuentes de emisiones de gases de efecto invernadero. El sexto y último aspecto –al cual nos referiremos después– es social: el acceso a la energía es muy desigual en el mundo y también en cada país. Grandes sectores de la población mundial carecen de un acceso adecuado a la energía, incluyendo 1700 millones de seres humanos. El Uruguay marcha a la cabeza en este sentido con un programa planteado a todos los partidos y acordado por todos sobre la base del fortalecimiento institucional, de la diversificación de la oferta energética, de la orientación de la demanda hacia un consumo energético eficiente y con la inclusión social a través de este proyecto, fundamentalmente con un resumen de soberanía que mucho valoramos.

Cuando nosotros consideramos el rol de las empresas públicas, de UTE y de Ancap, sin duda tenemos que analizar la gestión; sin duda la respaldamos totalmente, pero no voy a entrar en el detalle de cada uno de los puntos porque lo hicieron muy bien los señores senadores Otheguy y Martínez Huelmo. En nuestro concepto, no hay irregularidades ni ilicitudes que merezcan el pase a la Justicia, como se ha planteado aquí. Nunca nos vamos a oponer si se entiende que hay hechos que así lo ameritan. Sin embargo, luego del estudio que los compañeros y nosotros hemos hecho, capítulo por capítulo, decimos que estamos totalmente de acuerdo en ese sentido y por eso no vamos a abundar en lo mismo.

Quiero analizar ahora el Plan Estratégico de Ancap. Importa mucho, como plan estratégico, que aborde temas fundamentales: primero, de soberanía; segundo, el técnico; tercero, el ambiental; cuarto, el social; quinto, el laboral.

El ingeniero Daniel Martínez, que estuvo en la comisión en su carácter de expresidente de Ancap, justamente a la salida del período 2000-2005, describía lo que era la realidad del ente cuando su conducción fue asumida por el gobierno de nuestra fuerza política y cómo en ese momento lo fundamental era una planificación estratégica y de-

finir las grandes prioridades. Ese plan estratégico, con las dificultades, los aciertos, las cosas que hay que corregir, se ha ido cumpliendo, se va cumpliendo y se va a cumplir porque, a nuestro entender, por ahí va el camino.

Entonces, planteemos los temas centrales, que tienen que ver con el ambiente. Acá se ha hablado de la planta desulfurizadora. ¡Era imprescindible! Venía planteado desde la década de los noventa. Viene planteado desde las exigencias de carácter ambiental imprescindibles: son treinta toneladas de azufre que van al ambiente y que hoy se convierten en fertilizantes. Reitero: ¡eran inversiones imprescindibles! Al hablar de sobrecostos –nos vamos a referir a ese tema–, se debe tener en cuenta que esas inversiones venían planteadas desde antes y que las comparaciones se hacen con datos de aquella época, cuando se hizo un estudio de factibilidad por un valor de USD 90 millones a USD 100 millones. La diferencia está en que cuando se ejecutó y se llamó a licitación, llegó a los USD 360 millones y, luego, a USD 400 millones. Contamos con las aclaraciones que, una y otra vez hizo el ingeniero Pastorino en una pieza absolutamente rigurosa en la que explicó, una por una, las razones que hicieron que, de aquel estudio de factibilidad cuyo grado de profundidad es muy menor, llegáramos a la realidad actual. El ingeniero Pastorino cataloga el grado de certeza que tenían los estudios de prefactibilidad, los valores y cuál sería la diferencia que habría en el momento en que verdaderamente se hiciera la licitación y, luego, su concreción.

Respecto a la planta desulfurizadora, tengo aquí el testimonio de gente que no tiene nada que ver con el Gobierno, que dice que con ella se deja atrás un rezago histórico del país. Concretamente, se dijo: «Uruguay saldrá este martes de un rezago histórico que lo tiene como uno de los 20 países del mundo con mayor concentración de azufre en sus combustibles. Esta mañana Ancap inaugurará la planta desulfurizadora», y luego se detallan los costos que todos conocemos. «El azufre es uno de los principales contaminantes del medioambiente», se expresa y eso era, sin duda, un paso a dar y el Uruguay lo ha dado. También tengo las expresiones que, en ese momento, vertió la integrante del Directorio de Ancap en representación del Partido Nacional, la contadora Baldoira, en el sentido de que era necesario, imprescindible para el país que esto se hiciera.

Por otra parte, se ha planteado la preocupación por el valor de la fiesta que el propio presidente de Ancap del momento –ahora presidente del Senado– asumió en su comparecencia y la inquietud por los trabajadores de La Teja en función de este tema. Justamente, quiero hablar de los trabajadores. Pasaron por allí, por esta planta –tuvimos el testimonio de los trabajadores del Sunca y del Untmra–, 1600 trabajadores en virtud de acuerdos de las empresas constructoras con Ancap. Estoy hablando de 600.000 horas de capacitación mediante cursos dictados a los trabajadores, a efectos de que pudieran desarrollar tareas para las que el Uruguay no tenía técnicos formados en la materia.

SEÑORA PRESIDENTA.- Ha llegado a la Mesa una moción para que se prorrogue el tiempo de que dispone el orador.

Se va a votar la moción formulada.

(Se vota).

–19 en 21. **Afirmativa.**

Puede continuar el señor senador.

SEÑOR CARÁMBULA.- Muchas gracias.

Como decía, en torno a esta obra se dictaron cursos de capacitación –alimentación y seguridad en obra– por los que pasaron 1600 trabajadores que hoy merecen nuestra atención pues, en ese marco, no hubo un solo accidente que costara la vida a uno de ellos porque se incrementó lo concerniente a la seguridad, a lo que deben sumarse esas 600.000 horas hombre de capacitación, 1500 cambios en las categorías y, en convenio con UTU, un número muy importante para el fortalecimiento de las capacidades técnicas de nuestros trabajadores.

También se ha planteado la preocupación por los trabajadores y los costos. ¡Hay que ver lo que significan, justamente, en la calidad de vida de los trabajadores, los acuerdos logrados! Esa fue una de las razones que en su momento se manejaron, aparte del costo del acero y de las nuevas incorporaciones que se hicieron a lo que era la construcción de la planta desulfurizadora; estoy hablando del filtro, la refrigeración y de todos los componentes periféricos de la obra. El ingeniero Pastorino marcaba el valor del acero y de los acuerdos con los trabajadores. ¡Claro que estamos conformes con eso! Porque significa que miles de trabajadores, en función de nuevas leyes y de nuevos acuerdos en cuanto a las relaciones laborales que antes no existían, puedan acceder a mejores salarios, a mayor seguridad y a mayor capacitación. Por eso defendemos con énfasis lo que es este proyecto y también otros que aquí se han cuestionado. Naturalmente, tenemos que analizar todo lo que hace a la gestión y a eso nos referiremos al final.

Analicemos ahora el tema de ALUR. El informe del señor senador De León en su comparecencia ante la comisión –seguramente él lo va a mencionar en este ámbito– habla de los impactos ambientales y de un 67 % de ahorro en las emisiones de gases. Pensemos en el balance energético positivo y en los aspectos sociales de una zona absolutamente deprimida, como era Bella Unión y toda su región. Al respecto, estamos hablando de 2000 puestos de trabajo equivalentes a tiempo completo y a 324 puestos de trabajo inducido. Quiere decir que no solo estamos hablando de empleos industriales, sino del total de los empleos de la cadena, o sea, casi 2100 puestos de trabajo equivalentes a tiempo completo en una zona profundamente deprimida, como era Bella Unión en aquellos tiempos.

Tengamos en cuenta lo que es el impacto de las cadenas productivas en relación con los primeros trabajos, la capacitación y la asociación para producir más tecnología, más innovación y más relación con los centros de estudios.

Debemos pensar en esos logros y, en el momento de analizar el rol de las empresas públicas, repasar estas ecuaciones.

Analicemos Paysandú. Cuando hablamos de la planta de pórtland que está en pleno desarrollo en Minas, podemos preguntarnos el porqué de las dos plantas –en Minas y en Paysandú– y de la necesidad política de fortalecer el desarrollo integral de Uruguay. ¿Cuánto importa que en Paysandú –¡aquí hay legisladores que vaya si conocen este tema!– funcionen la planta de etanol y la de cemento pórtland? ¿Cuánto genera eso respecto a la infraestructura necesaria para el desarrollo? Preguntémosle al intendente de Treinta y Tres –a quien también debimos haber invitado– cuánto significa la cadena logística de empleo e inversión que se está dando allí con el proyecto de la cal. Sin duda que debemos tener presentes estas cosas.

Señora presidenta: ninguno de nosotros va a dejar de reconocer que tenemos que ir hacia delante. Ya lo está haciendo el Poder Ejecutivo y quiero subrayar aquí –lo iba a hacer al principio, como dije, pero tuve que realizar una aclaración respecto al director Juan Gómez– la actitud honesta del Directorio de Ancap, que vino cuatro veces en jornadas de trabajo exhaustivo y de muchas horas. Hoy se hacía mención a expresiones del presidente de Ancap, pero valoro que haya dicho: «Quienes tenemos la responsabilidad de conducir la mayor empresa del país, hemos asistido en cada instancia a la comisión investigadora del Parlamento cuando esta nos ha convocado. Hemos abierto la empresa a los efectos de que los legisladores contaran con información relevante para el trabajo encomendado y hemos mantenido una actitud de reserva y escasa exposición en medios de comunicación». ¡Cuánto tiene que ver el hecho de que muchos de los gerentes no hayan venido a partir de que se haya filtrado la versión taquigráfica de una sesión que era secreta! ¡Cuánto tiene que ver que se haya hecho público un tema tratado en forma confidencial, en una comisión investigadora, a la que vienen a declarar con la mejor buena fe! Aquí hago la defensa de quienes vinieron porque lo hicieron con su mejor buena fe; hablo de los directores, ministros, expresidentes de Ancap y mandos medios que concurrieron, pero que se vieron sorprendidos, de buenas a primeras, con el hecho de que una versión taquigráfica que era reservada, al otro día era tapa de un matutino de la capital. El presidente de Ancap, expresando al colectivo del directorio, señala que, sin duda, «la década del noventa significó un quiebre del proceso de avance en el desarrollo de la industria, que comenzó con el cierre del establecimiento El Espinillar y la amenaza de cierre o privatización para el resto de los negocios de Ancap». Dice Coya en nombre del directorio –porque todas estas son decisiones del directorio–: «En este camino transformador que consideramos correcto hemos tenido dificultades,

cometido errores» y, sin duda, van aprendiendo sobre la base de esto.

Entonces, lo que importa es la defensa de ese plan estratégico que ha ubicado al país, a las empresas públicas, a UTE, a Ancap y al Banco República, con su rol fundamental como soporte de este desarrollo de inversiones. Esas son las grandes fortalezas que quedan en este tiempo, en estos diez años, de las empresas públicas. También ha dicho Coya: «No compartimos el concepto de despilfarro y década perdida en Ancap. Sí somos autocríticos en cuanto a valorar adecuadamente el impacto del endeudamiento por las inversiones», así como en asumir que, seguramente, se debió haber establecido una relación en torno a estos temas. La bancada del Frente Amplio dice en su informe que valora el plan estratégico y, al mismo tiempo, piensa hacia delante en la superación de esta etapa que hoy vive Ancap.

Para terminar, señora presidenta, quisiera decir que ya en el año 2014 este Directorio de Ancap, que asume sus responsabilidades con total honestidad, que puso la cara, que dijo su verdad en el acierto o en el error, plantea una serie de medidas que tienen que ver con la reducción del monto de la deuda de Ancap, con el análisis de las necesidades de capitalización, con negociar la deuda con PDVSA –lo que finalmente se logra y que permite abatirla claramente–, con reperfilar la deuda de corto plazo y con reducir la dolarización de pasivos. Todo esto figura en una serie de medidas a tomar que nos transmite el directorio desde una perspectiva realista y sólida. Naturalmente, ya hemos visto las decisiones del Gobierno nacional vinculadas a la capitalización, a la condonación de la deuda, a seguir adelante con una hoja de ruta que permita reperfilar los pasivos, pero al mismo tiempo, profundizar en este plan estratégico.

Señora presidenta: termino reafirmando lo que dijimos al principio. No abundo porque hay varios temas que se han repetido aquí, una y otra vez, que tienen que ver con los costos del crudo, con los costos de los transportes, con cada uno de los capítulos, y fueron debidamente contestados en el informe; fueron explicitados por los senadores Marcos Otheguy y Rubén Martínez Huelmo. Sentimos que no hay ilícitos, que no hay irregularidades, que hay un plan estratégico a seguir profundizando y que las medidas prospectivas hacia ese futuro están planteadas.

Gracias.

SEÑOR BORDABERRY.- Pido la palabra para contestar una alusión.

SEÑORA PRESIDENTA.- Tiene la palabra el señor senador.

SEÑOR BORDABERRY.- Señora presidenta: cuando el señor senador Carámbula comenzó su exposición, dijo

que aquí alguien había afirmado que el señor Juan Gómez había mentido. Ese alguien fui yo, y lo reafirmo.

Como dije hoy, creo que cuando uno afirma las cosas en un informe tiene que tener el respaldo documental. Esto no fue una cosa dicha al pasar. Les pido, por favor, que vayan a la página 13 de nuestro informe, a la llamada 32, que dice: «Sírvese respuesta a pregunta del suscripto en Distribuido 401-2015 [...]». En ese distribuido se le pregunta al director de Ancap, Juan Gómez, si había tenido algún tipo de reunión por Pluna, y Juan Gómez afirma no haber tenido nunca una reunión ni haber intervenido nunca en el relacionamiento entre Pluna y Ancap. Eso fue el día 7 de octubre. Quien nos dijo eso no sabía que ese mismo 7 de octubre el hoy fallecido Jorge Lepra nos había mandado un correo electrónico, que también está agregado en el informe, en la página 18 de la parte B. Dice Lepra: «Solo concurrí en una oportunidad acompañado por el gerente financiero de Pluna Cdor. José Cabrera, a una reunión en Ancap con el director Juan Gómez, la señora Giraldez y el señor José Coya a solicitar diferir el pago del cheque con vencimiento a febrero 2012». O sea que Gómez nos dijo que no había tenido nunca una reunión con Pluna, y Lepra, que se había reunido con Gómez. Entonces dijimos: vamos a ser honestos nosotros, y le mostramos el correo electrónico de Lepra a Gómez. Lo recibí y no dijo nada. Uno puede pensar que mentía Lepra, o que mentía Gómez. No; mentía Gómez porque al día siguiente presentó una nota ante la comisión, que dice así: «Debo realizar una aclaración relacionada con mi comparecencia de ayer. En determinado momento el senador Bordaberry me preguntó si había tenido participación en una reunión referida a los créditos otorgados a Pluna, a la que contesté que no había participado. Analizada una nota presentada por el señor Lepra –porque se la dimos– a la comisión, que me fue entregada ayer, y revisando mi agenda de aquella época, constaté que sí tuve participación». O sea que, evidentemente, había faltado a la verdad. Y cuando le mostramos el documento de Lepra presentó esta nota. Pero eso no es todo.

Nos volvió a pasar cuando le preguntamos al señor Juan Gómez por los fletes de la cal. Le preguntamos por qué fue que se había contratado a una sola empresa de fletes, y el señor Juan Gómez dijo que la verdad era que no se acordaba. Y le dijimos: «Pero mire que el señor Sendic nos explicó que fue porque el gerente Romero le dijo que era la única empresa que se podía contratar». Y él dice, contradiciendo a Sendic: «Esa es la versión del señor Sendic acerca de la situación. Yo no recojo la información que nos llegó en ese tiempo –no me acuerdo exactamente quién la brindó– [...]; además, yo estaba recién llegado al Directorio de Ancap». Finalmente, le preguntamos por Assid García, y dijo que cuando vino Assid García él no estaba en la empresa. Le volvimos a preguntar y nos dijo que, en realidad, estaba en la empresa, pero con otra responsabilidad.

Cuando nosotros hacemos afirmaciones de ese tipo, no las hacemos a la ligera, sino que están fundadas en docu-

mentos que pueden citarse. Cada una de las afirmaciones que hicimos, señora presidenta, está respaldada por documentos. Se podrá coincidir o no con ello, pero nosotros no mentimos.

SEÑOR CARÁMBULA.- Pido la palabra para una aclaración.

SEÑORA PRESIDENTA.- Tiene la palabra el señor senador.

SEÑOR CARÁMBULA.- Señora presidenta: expresamente quería defender la integridad del señor Juan Gómez porque lo conocemos en su trayectoria como funcionario de Ancap, como dirigente sindical, como comprometido con la empresa. Él vino exactamente todas las veces que aquí se le citó, inclusive haciéndose cargo de tiempos en los cuales él no era director de Ancap, sino un funcionario del ente.

Con relación a la misma carta que leyó el senador Bordaberry, él tiene el derecho a decir y pensar lo que sienta sobre esta persona, pero yo tengo la obligación de defender la honrría de bien del señor Juan Gómez. Al mismo tiempo, en esa nota que él envía al otro día reconoce que no había recordado en ese momento que tuvo un encuentro; me parece que eso habla bien de Juan Gómez en ese sentido. Más allá de eso, hay en él toda una trayectoria de compromiso y no se puede subrayar a la ligera que este funcionario y luego director de Ancap, comprometido con su empresa pública, pudo haber faltado a la verdad.

Gracias, señora presidenta.

SEÑOR LACALLE POU.- Pido la palabra.

SEÑORA PRESIDENTA.- Tiene la palabra el señor senador.

SEÑOR MIERES.- ¿Me permite una interrupción, señor senador?

SEÑOR LACALLE POU.- Con mucho gusto.

SEÑORA PRESIDENTA.- Puede interrumpir el señor senador Mieres.

SEÑOR MIERES.- Señora presidenta: el señor senador Carámbula olvidó que le había pedido una interrupción y por eso aprovecho la generosidad del señor senador Lacalle Pou para solicitársela.

Brevemente y sin ánimo de polémica, quiero decir que me parece bueno indicar, que en el análisis que hizo el senador Carámbula sobre el debate en torno a la ley de asociación de Ancap, dividió el mapa político entre privatizadores que apoyaban la ley y los que defendían las empresas públicas y criticaban la ley. Es bueno señalar que entre los redactores de esa ley había tres senadores del

Frente Amplio: Astori, Couriel y Rubio. Es bueno decir que el resultado de esa norma, que luego fue objeto de un referéndum por el cual la mayoría resolvió derogarla, se fraguó a partir de una iniciativa del general Liber Seregni en el Centro de Estudios Estratégicos 1815. Es bueno traer a colación esas cosas porque entonces esa división entre privatizadores y no privatizadores —a que hacía referencia el senador Carámbula al comienzo de su intervención— cae absolutamente, dado que ese fue un debate muy distinto al de 1992.

Muchas gracias, señora presidenta; muchas gracias, señor senador.

SEÑORA PRESIDENTA.- Puede continuar el señor senador Lacalle Pou.

SEÑOR CARÁMBULA.- ¿Me permite una interrupción, señor senador?

SEÑOR LACALLE POU.- Con mucho gusto.

SEÑORA PRESIDENTA.- Puede interrumpir el señor senador Carámbula.

SEÑOR CARÁMBULA.- Señora presidenta: quiero aclarar que no me refería a la génesis de la ley, sino a la voluntad popular de aquel momento que, en definitiva, fue la que marcó la decisión con respecto al futuro de Ancap. Conozco perfectamente la génesis de la Fundación Liber Seregni y también el Seminario de las Empresas Públicas que se hizo en aquel entonces, pero mi intervención tenía que ver con la voluntad popular acerca del futuro de Ancap.

Muchas gracias, señor senador.

SEÑORA PRESIDENTA.- Puede continuar el señor senador Lacalle Pou.

SEÑORA PAYSSÉ.- ¿Me permite una interrupción, señor senador?

SEÑOR LACALLE POU.- Con mucho gusto.

SEÑORA PRESIDENTA.- Puede interrumpir la señora senadora Payssé.

SEÑORA PAYSSÉ.- Señora presidenta: voy a ser muy breve porque luego, en mi intervención, ampliaré un poco más sobre este tema. Me interesa hacer algunas aclaraciones porque cuando se dice parte de algo y no su totalidad, se puede dar lugar a una mala interpretación.

Los señores senadores Astori, Couriel y Rubio, que pertenecen al Frente Amplio, redactaron de puño y letra uno de los artículos de una ley que luego nuestra fuerza política resolvió plebiscitar. Por lo tanto, nuestra fuerza

política resolvió y nosotros acatamos a pesar de haber colaborado en la redacción de uno de los artículos.

Esto es cuanto quería decir en este momento y agradezco al señor senador por haberme concedido la interrupción.

SEÑORA PRESIDENTA.- Puede continuar el señor senador Lacalle Pou.

SEÑOR LACALLE POU.- Señora presidenta: después de haber escuchado a los señores senadores Delgado, Saravia, Bordaberry y Mieres, creo que queda meridianamente claro que en estos últimos años la gestión en Ancap ha sido pésima. También queda claro que ha habido irregularidades y, desde mi punto de vista —me hago cargo de lo que digo—, se han configurado figuras delictivas. Por supuesto, la Justicia se encargará de determinarlas y por eso no prejuzgamos, pero quiero reivindicar la moción del Partido Nacional. Nuestro partido llegó aquí con una moción por la cual se presumían irregularidades. Los señores senadores recordarán que la discusión que se dio en torno a ello terminó con una extrañísima votación en esa jornada porque nosotros llegamos aquí con la convicción de que además de una pésima gestión en Ancap —lo mostraban los números—, había irregularidades.

Mientras escuchaba a los miembros del oficialismo, se me ocurrió proponer un ejercicio. Sé que es complejo abstraerse de la realidad, pero supongamos que no estamos en el Uruguay, que no hay un Gobierno del Frente Amplio, que es de otro partido, que este es otro Parlamento y que el gobierno de la empresa pública petrolera también es uno distinto. Creo que nadie en su sano juicio llegaría a ese Parlamento a defender esta gestión. El subjetivismo alarma, sobre todo con relación a la ética de la responsabilidad, aspectos a los que me voy a referir en unos instantes.

De todos modos, no estamos en otro país, estamos en Uruguay. Aquellos que corrieron detrás de las comisiones investigadoras, que eran los reyes de estas comisiones, se dedicaron ya no a difamar, sino a encastrar a otros. Apoyaron a falsificadores de documentos y muchos de los que están aquí hacían conferencias con ellos para inculpar gente. Luego, varios años después, nos enteramos que aquí se dice livianamente que algunos de los inculcados eran inocentes. Hablo de esa doble moral para medir las acciones de gobierno y las conductas humanas, según pertenezcan o no a mi partido político.

Todos sabemos que nadie está vacunado y que esto es así desde que alguien mordió la manzana que no tenía que morder. Podemos no saber, no conocer e, incluso, a veces podemos ser los últimos en enterarnos, pero lo que no está bien es, una vez conocido, tapanlo, mirar para otro lado y defender. Considero que la ética de la responsabilidad primero se ejerce para con los propios, para los que tenemos cerca y recién después podrán opinar los que están en la vereda de enfrente.

No se rasguen las vestiduras con aquello de que votaron esta comisión porque lo cierto es que había una mayoría social contundente que en cada esquina y rincón del país manifestaba que esto tenía que ser investigado. Esa reacción de tapar y de encubrir ha sido la del Frente Amplio en estos años. Por suerte luego legisladores capaces e inteligentes –recuerdo al señor senador Carlos Moreira– hicieron un trabajo que dio resultados en la Justicia. Lo mismo sucedió con otros organismos, pero si hubiera dependido del Gobierno de turno, hoy no estábamos ante esos procesamientos.

Hay responsabilidad, culpa y también veremos si hay dolo. En estos días hemos visto cómo les quema la culpa porque se la pasan y se la adjudican. Entonces, si se la pasan es porque hay culpa. Hoy no está aquí uno de los padres de esta culpa. No quiso estar o su partido le dijo que no estuviera; quizás consiguió internet en Cuba –no es algo fácil– y ahora está escuchando esta sesión. Sin embargo, este desastre tiene más padres y el contador Astori es uno de ellos. Ahora parece que no vio nada. Fue vicepresidente de la república y ministro de Economía y Finanzas, pero no sabía lo que estaba pasando en el país. Quizás no se enteró lo de la radio de Quebracho; la doy por buena, pero seguramente sabía qué estaba sucediendo en esa empresa petrolera cuando se daba cuenta de que los combustibles debían tener otro precio y el dinero se iba. Quizás se dio cuenta cuando fue a la inauguración de varias de esas plantas. Los otros padres son el presidente Vázquez y el expresidente Mujica, quienes también se han pasado la culpa. Algunos la han pasado y otros no han dado la cara. Será por desidia, por soberbia, por gobernar compartimentos estancos, por la soledad del poder, por no mirar o porque había que mantenerse en el poder y era mejor no decir nada. De todos modos, hay responsabilidad directa de los presidentes de la república porque cuanto más arriba se está en la cadena política y de gobierno, más responsabilidades se tienen.

Ancap es un testigo del desprecio por los dineros públicos, de desprecio por el dinero de la gente. Cualquier hijo de vecino, en un almacén o en un trabajo, en su escala, ya no tendría ese trabajo y se le complicaría presentarse con sus datos para conseguir otra fuente laboral. Sin embargo, parece que los gobernantes tenemos coronita, que no nos alcanza el juicio civil, el político y menos el penal. No nos parece moralmente aceptable esta situación. Vamos a mirarnos a los ojos porque todos diremos nuestros discursos y yo lo digo acá; nunca fui de hablar por atrás, con firmeza y con tristeza digo: no soy hijo de que a mi país le vaya mal para obtener resultados. No quiero eso, lo saben quienes me conocen. Se le falta el respeto a los miles de millones de dólares; hemos hablado de tantos ceros y no nos damos cuenta de que el Gobierno, narcotizado con el dinero que obtuvo por las rentas de los tributos –porque por suerte tuvimos diez años de bonanza económica– dejó pasar una preciosa oportunidad. Alcanza con ver lo que está pasando con nuestra educación, con nuestra seguridad, con nuestra infraestructura, con nuestra producción

y con nuestra industria; el Uruguay está en la puerta de un tiempo más complejo que lamentablemente no nos agarró preparados, y eso es, entre otras cosas, por la pésima gestión de Ancap.

Me duele como uruguayo, como integrante de la clase política a la cual tanto respeto y agradezco pertenecer para cumplir con la vocación de servicio. La historia va a juzgar esta oportunidad perdida, estos diez años de bonanza económica. Ya va a haber una oportunidad para eso. Lamentablemente por este episodio y tantos otros, muchos uruguayos se van a quedar sin una oportunidad.

Muchísimas gracias.

SEÑORA TOURNÉ.- Pido la palabra.

SEÑORA PRESIDENTA.- Tiene la palabra la señora senadora.

SEÑORA TOURNÉ.- Muchas gracias.

Afirmaré en primera instancia que rompo el silencio autoimpuesto durante todo el transcurso de la comisión investigadora; lo hice como una forma de preservar y respetar el ámbito en el cual estábamos. Los señores senadores saben que cuentan con esta mujer como una firme defensora del Parlamento nacional. Entonces, fui a la comisión investigadora en una actitud seria y responsable a escuchar y no quise intervenir en el circo mediático que se dio. No me parece que eso le haya hecho ningún aporte al Parlamento, a la comisión investigadora ni al sujeto de la investigación. La verdad es que creo que el trabajo en el seno de la comisión fue un ejemplo de ejercicio democrático y de transparencia, porque a lo largo de la sesión he escuchado a todos los miembros que han hablado, fundamentalmente de la oposición, y veo que gracias a las respuestas que se han recibido, a los cientos de pedidos de información que libraron, recibieron muchísimos datos que les permiten, en el acierto o en el error –eso lo analizaremos después– hacer las afirmaciones e imputaciones que realizan. Por lo tanto, me parece que esto hace muy bien a la democracia, así como también al Gobierno, en el sentido de que las minorías estén representadas en los directorios de los entes, es decir a la oposición. Eso es muy sano, muy bueno para la política, porque cuando transitamos por estas instancias donde hay movimiento se precipitan las contradicciones y también los cambios y eso me parece que habla de una democracia viva y buena.

Es maravilloso ver cómo hoy se reivindicán las comisiones investigadoras cuando en su proceso de aprobación no fue así. Me encanta que se haya leído el libro que escribió el exlegislador José Korzeniak respecto a este tema, un gran defensor de las comisiones investigadoras; es más, un gran defensor del proyecto que él dio en nombrar como *Proyecto Gonzalo Aguirre* y del que habla como el mejor proyecto de comisiones investigadoras que tuvo el Parlamento nacional, lástima que luego el Ejecutivo lo veta y

por lo tanto cercena lo que hoy se levanta por el aire como una de las funciones más importantes del mundo: la transparencia.

Todos tenemos una historia y por eso me alegra que en esta instancia movilizadora, en un tema asaz complejo –porque estamos hablando de empresas públicas que ahora tienen otra dimensión, otra temática, otra trayectoria, otro impacto en la vida de los uruguayos– cambiemos todos nuestra forma de pensar. Quiero ser muy honesta: me niego a transitar sobre la lógica perversa y bipolar de que en un lado está todo lo bueno y en el otro está todo lo malo y de que hoy empieza la historia política del país. No transito por eso, renegaría de mi esencia socialista y de la dialéctica que reivindicó si tuviera esa visión. Sin duda me alegro de que en estas instancias se reconsideren ideas que en algún momento se truncaron por voluntad política –no fue una cosa que vino del planeta Marte– de la cual también tenemos que ser responsables todos los partidos políticos.

Por otro lado, tengo que ser sincera, me conocen bien y como frenteamplista común y escuchando a mi gente quiero decir en este ámbito –y con todo el silencio que guardé– que me llama la atención profundamente que quienes fundieron el Banco República, el Banco Hipotecario del Uruguay –y podríamos seguir–, resulta que hoy son la moral intachable del ejercicio de las empresas públicas. ¡Muy lindo! Quienes coinciden –porque los escuché calladita y con atención y es cierto lo que dice el señor senador preopinante en cuanto a que los señores senadores Mieres, Bordaberry, Camy y Delgado están de acuerdo– presentaron cuatro informes. ¿Por qué?

(Intervención que no se escucha).

–No me conteste porque sé la respuesta. No voy a conceder una interrupción, permíteme, hoy estoy fatal.

Insisto en que creo que hace bien que se pongan sobre la mesa contradicciones, puntos de vista que a todos nos mueven al pensamiento. Reconozcamos que nos mueven al pensamiento a todos y que todos deberíamos reconocer opciones no del todo pertinentes en nuestras gestiones, a fuer de ser sinceros.

¿Saben qué? Respecto a nuestro accionar político, al mío propio y al de mi colectividad política, quiero aclarar que no creo que exista la clase política, a la cual tampoco pertenezco. No puedo aceptar que haya taponeos o encubrimientos después de las manifestaciones que escucho acá por parte de los colegas de la oposición, que manejan una información privilegiada por las decenas de personas que concurrieron y que no llegaron a más porque, insisto, la ley muy buena de comisiones investigadoras que se aprobó en el año 1994 fue vetada por el Poder Ejecutivo en el año 1995, con lo cual se le cercenó una cantidad de potestades. Capaz que la revisamos y si nos parece que las investigadoras ahora deberían tener más atribuciones,

una tarea de futuro bien parlamentaria sería ver si podemos reflotar aquella maravillosa ley. No sé; a lo mejor hay que investigar ahora y no en el futuro. Creo que la transparencia en la información es muy importante, a todos nos genera cambios y no nos vuelve a unos los malos de la película, los desastres, los que todo lo hicieron mal y a los otros los geniales, que parece que llegaron no sé de qué galaxia y no pasaron jamás por la administración de este país, o cuando pasaron, lo hicieron todo bien. Esa es una lectura lineal que no comparto sino que combato. Es más; creo que si realmente queremos ser políticos –y esto también va para mí– a la altura de esta época y circunstancia, tenemos que apostar a un pensamiento complejo y no a un pensamiento lineal. Si no es así, no avanzamos. ¿Saben cuál es la peor de las cosas? No es lo que le pasa a uno o al otro individualmente, sino el descrédito de la política. Eso sucede cuando empezamos a ver quién es el impoluto, quién no tiene historia, quién llegó de Marte.

Me alegro profundamente de que coincidamos en este momento todos respecto de una férrea defensa de las empresas públicas. Claro, a mí me asiste la ventaja de la acumulación de años en la vida, es decir, ser una señora mayor. Eso me ayuda porque viví y escuché muchos discursos acá que demonizaban a las empresas públicas; eran un desastre y sigo viendo pegotines de «por favor achiquen el gasto del Estado».

Entonces, me alegro profundamente de que hoy reconozcamos que son importantes, que hay que defenderlas, que son un motor de desarrollo fundamental para la economía y para lo social de nuestro país. Ahora bien, miren que también advierto –en esto la forma de pensar también me llega a mí; no es solo para los demás el pensamiento– que no hay una mejor defensa de las empresas públicas que una buena gestión de las mismas. Estoy de acuerdo; todos estamos de acuerdo con esa versión. Mi fuerza política, el Frente Amplio, está de acuerdo y tenemos credenciales para demostrarlo porque son sustantivas para la vida de la gente, para el desarrollo de nuestro país. Claro, tenemos matices de cómo entendemos las cosas y diferencias profundas, lo cual me parece muy bien porque de eso se trata la democracia, de que explicitemos las diferencias políticas legítimamente. Luego la ciudadanía lauda. Acá no somos tribunal competente en materia de justicia ni tenemos la bola de cristal para saber lo que va a opinar la ciudadanía. Debemos bajar la omnipotencia y tener la humildad para saber que el pueblo dará su veredicto; de eso no tengo dudas. También tenemos la libertad de expresar con respeto lo que sentimos y pensamos.

¿Que fue para nosotros estratégica la defensa de las empresas públicas y lo sigue siendo? Sí, el Frente Amplio lo tiene como principio y lo va a seguir manteniendo.

¿Que en este período hemos levantado empresas públicas que estaban en la ruina? Sí, es verdad. También es in-

negable que en el año 2015 las empresas públicas arrojaron globalmente un superávit de USD 311 millones. Aclaro que me refiero al resultado fiscal: ingresos menos gastos. Esa es la realidad. No podemos tener la tentación política, al juzgar algunas acciones o actitudes poco oportunas o pertinentes, de subir al balcón y decir que esta Administración en diez años hizo una debacle. Esas afirmaciones, en lo general, no tienen sustento con estos datos que estoy dando. No es cierto; no se puede afirmar eso y no se puede jugar a la campaña política con cosas tan serias como los resultados de una comisión investigadora.

Si me respeto como izquierda tengo que tener una visión autocrítica. Creo que este Gobierno está dando los pasos necesarios para profundizar en aspectos que son necesarios. Es el Gobierno de Vázquez –no ahora y a raíz de estos temas, sino ya desde los apuntes previos al Presupuesto– que habla de impulsar una política fuerte de austeridad republicana, que ha bajado el déficit en muchas empresas y logrado el superávit en otras. Este Gobierno de Tabaré Vázquez está tomando medidas concretas ahora con el tema de Ancap, que son necesarias y que la propia ministra de Industria y Energía anunció públicamente.

Por lo tanto, no se puede decir que nosotros venimos a mentir, a taponear, a no reconocer cosas. De ninguna manera; no es así. Sí venimos a defender nuestra forma de pensar y a plantear nuestros acentos en materia de cómo gestionar y llevar adelante modelos de empresas públicas. Tal vez no ganamos dinero en Bella Unión; tal vez perdimos, pero vayan a preguntarle a la gente de Bella Unión que no tenía trabajo, que estaba en una situación terrible –algunos que hoy se acuerdan de los niños con hambre–, cómo está ahora. ¿Eso vale o no vale la pena aunque perdamos dinero? No quisiera perder dinero; lo digo sinceramente, pero son cosas que también hay que medir. Si la sensibilidad social nos da para hacer el discurso público diciendo: «Miren lo que hacen estos desgraciados con los dineros de usted, pobre uruguayo» –prácticamente, parece que los estamos robando–, vamos a mirar la vida de los uruguayos para ver si es tan así. ¿Es toda la gestión la que a veces no tomó actitudes pertinentes?

Es muy difícil gestionar. Yo creo que acá hay varios colegas que tienen experiencia en la gestión del Ejecutivo. Si vamos a ser sinceros y a hablar con el corazón, realmente deberíamos decir que es muy difícil gestionar. ¡Terriblemente difícil! Y sobre todo con la complejidad que hoy en día tienen determinadas áreas del Estado. Es mucho más fácil pararse en la tribuna, olvidarse del pasado y señalar con el dedo. Es muy difícil.

Entonces, sinceramente, me parece que cometer algún error en la gestión y luego tomar los rumbos no es nada desatinado en la izquierda. Me parece correcto. Me parece que es lo que hay que hacer. Me parece que tenemos que cambiar muchas cosas y valorar correctamente otras. Yo creo –y voy a recoger una idea porque ya se había manifestado desde el Ejecutivo– que el marco regulatorio de

las empresas públicas que tenemos hoy, tal vez no sea el más adecuado. Eso es así porque la vida cambió, porque pasaron cosas, porque son más grandes, más complejas, tienen más atribuciones. Y, honestamente, si queremos aportar al desarrollo del país y no sacar el rédito político para mis trincheras, debemos pensar en qué necesidad hay de transitar hacia otros rumbos. Entonces, por ejemplo, quiero recordar que escuché desde el propio Gobierno –desde la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, al contador Álvaro García– que se propone, recogiendo lo que es el sentir del Ejecutivo, la necesidad de tener una agenda de gobierno de seguimiento y apoyo al gobierno corporativo de las empresas, algo así como lo que se llama un *holding* de empresas. Es una buena idea.

Algo decía hoy en primera instancia el señor senador Bordaberry. Me parece que eso es pensar para el futuro. Y me parece que ese es un desafío que está a la altura del Parlamento. No sé si queremos tomarlo o si preferimos transitar por el dilema, por el machaque, por el descrédito, por la descalificación o si preferimos aportar a la altura de las circunstancias. Yo preferiría transitar por este camino. Me parece que las empresas públicas necesitan un marco diferente. Me parece que la propuesta que se realizara desde la OPP para darle un mayor impulso y un mejor seguimiento a las empresas públicas es la que este Parlamento, si está a la altura del desafío, debería asumir.

No creo, francamente, no creo que haya –como dice el informe del Frente Amplio– ilicitudes o falta de regularidad en el accionar del directorio. Creo que hubo una enorme voluntad para llevar adelante un proyecto político colectivo definido entre todos, donde hubo un plan estratégico que para mí sigue estando vigente. Y creo que son esos puntos lo que tenemos que seguir apoyando porque es donde debía invertirse. Creo que eso sigue vigente y sigue siendo motivo de reflexión y de propuesta. Creo que no hubo, entonces, ninguna actitud o por acción o por omisión que pueda considerarse ilícita. Creo que la oposición está en todo su derecho de llevarlo a la Justicia si así cree que se amerita, pero también estoy casi segura de que no va a dar grandes resultados. Tal vez el objetivo político de esto sea mantener en el candelero un tema del que, a medias tintas, a medias verdades, a presunciones, a enturbiar la cancha pública les ha dado algún rédito de confusión, por lo menos, de alguna gente bien intencionada.

Yo sigo pensando que hay un fuerte compromiso del Gobierno de izquierda, del Frente Amplio, de transitar por los caminos de austeridad republicana, de más afiatamiento de normas que tengan que ver con el control. Esto se planteó claramente y creo que está en manos de todos, por lo menos nosotros, los que estamos en el mundo de la política lo conocemos bien. Se planteó un plan desde el Ministerio de Economía y Finanzas muy severo de control del gasto, de la inversión y de la regulación del déficit que pudiera aparecer en alguna de las empresas, que ya está arrojando resultados importantísimos. Creo que tenemos que seguir transitando por aquí.

No es que este Gobierno se haga el distraído, mire para otro lado, tape. ¡No! ¡Toma acciones concretas y las va a seguir tomando! Eso es lo que me parece que se trata de ocultar. Se trata de ponernos a nosotros como que no reconocemos la realidad, que no imprimimos cambios a la gestión. Pero ¡por favor! Todo el que gestiona necesita reconocer su realidad, readecuarse y proponer cosas. Yo siento que mi Gobierno, el Gobierno del Frente Amplio, lo está haciendo, y que ya tenemos logros concretos en varias empresas y que vamos a tenerlos en más. En algunas tenemos superávits, en otras hemos reducido notablemente el déficit que parecía haber, y esas también son decisiones políticas. El problema es que tratamos de que no aparezca, que no se vea, que eso no se diga y remachamos sobre la bruma de algunas cosas o sobre algunos errores que pudo haber habido.

Recalco: yo puedo aceptar todas las interpretaciones, visiones que se tienen desde este mundo, el mundo de la política, sobre cómo hacemos las cosas, pero lo que no puedo aceptar, lo que me parece que nos hace un profundo daño es sembrar la desconfianza en las instituciones de la república, es sembrar el descrédito en las personas que gestionan, descalificándolas, no la gestión de una empresa, sino las personas en sí, descalificándolas, sembrando un manto de duda.

Considero que la peor acusación que se hace es la que no se explicita del todo, es la que deja por allí ese manto brumoso de la duda que no es de buen accionar político, no es de buena cepa política. Yo prefiero ir al terreno sincero de la confrontación ideológica. Sinceramente, ese es el camino que yo prefiero. Desde mi humilde punto de vista, está muy mal la media tinta, el sembrar la duda, el no hacerse cargo, no hacerse responsable de lo que uno dice.

Yo sigo comprometida con la visión de izquierda que recalca, resalta y fundamenta el rol importantísimo que tienen las empresas públicas en el desarrollo económico y social del país. Sigo creyendo que el plan estratégico que delineó dónde debía invertirse en Ancap para hacerla una empresa que favoreciera el desarrollo, cambiara la matriz energética, diera trabajo y respetara a los uruguayos, fueron las definiciones que debieron tomarse y que aún siguen vigentes. Y creo –como lo cree el Gobierno actual del Frente Amplio– que hay que seguir adelante con algunos cambios que hay que imprimirle, como lo reconoce el propio directorio de la empresa, y su presidente que, con absoluta honestidad, viene a reconocer que entiende que hay cambios que llevar adelante, tal como lo hizo el vicepresidente de la república. A veces pienso si no fuimos demasiado honestos en el proceder.

Cuando escucho la respuesta ácida y dura por demás hacia las personas, después de haber visto la honestidad y la transparencia con la que procedieron en la comisión, que hoy se diga que no se reconoce y que se está con tapujos, realmente no está bien, no es una buena señal sobre cómo debe transcurrir la vida política en este ámbito.

Señora presidenta: repito, como lo dice el informe en mayoría del Frente Amplio, creo que no hubo ilícitos ni irregularidades. Creo que el plan estratégico apuntó a revivir una empresa que se nos entregó para privatizar, para vender o para fundir. Pienso que hay cosas que podemos mejorar y que este Gobierno lo está haciendo y está transitando a paso seguro para mejorar el funcionamiento de las empresas públicas. Creo que no le hace ningún bien al Parlamento, al país y al sistema democrático –que es un sistema de rotación en el que, por algún error del electorado, le podemos entregar el Gobierno a otra fuerza política– transitar por el camino del desprecio a las personas o de su descalificación personal. Me aferro a que probablemente quien hace puede cometer algún error, pero pienso que la orientación general que la izquierda lleva en materia de empresas públicas es la correcta y por la que hay que transitar. Es más, considero que los resultados que se están viendo –y se verán–, demuestran que nuestra tesis es la correcta.

Cada uno elige desde qué cancha dar la batalla: si quiere como hasta ahora, esto es, transitar un camino de prestigio y de debate ideológico profundo, o si hacerlo por una calle que podrá tener efectos en el corto plazo, que podrá ser efectista y ganar algún titular de prensa, pero que, en el largo plazo, tendrá un gran golpe de la ciudadanía que no es para nada tonta y que debemos respetar lo que elige colocar en cada lugar.

Muchas gracias.

SEÑOR MUJICA.- Pido la palabra.

SEÑORA PRESIDENTA.- Tiene la palabra el señor senador.

SEÑOR MUJICA.- Señora presidenta: siempre pensé –pero vivir es aprender– que nadie te va a controlar mejor, con más eficacia, que la oposición porque, en definitiva, ese es su papel más importante. Por lo menos, históricamente, es lo que se ha repetido: la oposición controla.

En virtud de esta manera de pensar, cuando tuve la responsabilidad del Ejecutivo, abrí las puertas a la participación de los partidos del país, como nunca existió antecedente y como nunca le abrieron a mi partido, el Frente Amplio. Este no fue un gesto de bonhomía ni de simpatía, sino el convencimiento íntimo de que la oposición en el seno de las empresas públicas tiene que estar en un control diario y permanente que ayuda a que disminuya el margen de humanos errores que, inevitablemente, los seres humanos tenemos.

Téngase presente que en este país se sostuvo exactamente lo contrario, que quien no era copartícipe de la línea política con que se instrumentaba la dirección, no tenía que estar en una empresa pública y se teorizó. ¡Hay que tener memoria de estas cosas! Naturalmente que esto nos daba una enorme tranquilidad y, a su vez, practicába-

mos un estilo que, estoy seguro, a muchos no les gusta: de puertas abiertas. Nunca le negamos la puerta de nuestro despacho a quien nos pidió para hablar, fuera del partido que fuera.

Entonces, ¿con qué nos encontramos desde el punto de vista real? Se puede hablar mucho del control, pero el control que más importa es *in situ*, en el momento. No tengo absolutamente ni una palabra que decir de quienes, representando a la oposición, se sentaron en los directorios, particularmente en el Directorio de Ancap. ¡No tengo el más mínimo reproche que hacer! Pero eran representantes políticos de partidos, de partidos que dicen que lo primero es el bien común, el andar de la patria, etcétera, ese discurso que es casi monocorde. Y si sabían que pasaba semejante debacle y si tenían la información —porque los partidos funcionan—, ¿por qué esperaron cuatro años para plantearlo, si lo pudimos haber enfrentado mucho antes? ¿Yo estoy equivocado o mi manera de pensar estaba equivocada? Ese no es el papel de la oposición y no tiene que haber oposición en las empresas públicas. Capaz que yo estaba como un idealista equivocado y no tiene que haber oposición en las empresas públicas. Tenía razón el Gobierno que nos negó el derecho a estar como controladores en las empresas públicas. Capaz que soy yo el que me equivoqué y me equivoqué feo. ¿Por qué? ¿Por qué venís a «cantar faul» ahora? ¿Y mientras tanto? ¿Cuánto cuesta un director, su secretaría y todo lo demás, todo lo que significa a lo largo de los años? ¿Cuánto cuesta KPMG? ¿Cuánto cuestan las consultoras? Si lo que me dicen hoy es cierto en un 50 %, ¿para qué esos controles? Esto es como plata tirada al río.

Quiero decir dos cosas: si confío —como lo hago— en la integridad de la gente que representó a la oposición, que hizo lo que tenía que hacer lo mejor que pudo, ¿quién no funcionó? ¡No funcionaron los partidos! Los partidos son los que, en todo caso, tienen responsabilidad directa. En definitiva, soy de los que piensa que las responsabilidades partidarias son mucho más importantes que los individuos, porque los individuos sin los partidos no somos nada. Los partidos son el pacto colectivo y el fundamento con todos los errores que tiene la democracia representativa. Y confío en los seres colectivos a la larga, en todo sentido. Pero ¿qué pasa? Entonces, tengo que poner en dudas las conclusiones. ¿Esto significa que no hubo problemas? No, nunca dije que no hubo problemas, pero con el diario del lunes se ven problemas que no se veían; es evidente que es así.

Para mí esta es una historia que tiene una explicación muy sencilla. Ante todo, muchos años sin invertir; muchísimos años sin poner un peso. Era diputado y me acuerdo de cuando renegábamos con el déficit que tenía el cemento de Minas y la desgracia que significaba la chimenea de Minas para su pueblo. Teníamos claro que había que invertir y había manifestaciones. Pasaron veinte años desde entonces. Sí, hay un atraso tremendo en la inversión en las empresas públicas porque nadie se moviliza para ello. Nos llenaremos la boca, pero primero hay que atender a los sindicatos que reclaman. Primero hay que atender los

reclamos materiales directos. Las empresas no reclaman nada, están allí y dependen de la voluntad política que tengamos. Y, ¿qué pasó? Cuando surge un plan estratégico, se quiere llevar adelante y se cae en una ilusión.

Coincidió con una parte de lo que señaló el señor senador Bordaberry. Sí, apareció un crédito fácil que abrió un horizonte que facilitaba la inversión, pero eso duró un tiempo corto, porque las remesas petroleras cayeron. ¿Por qué cayeron? Por las necesidades económicas de otros lados. No podían vender fiado y tenían que vender al contado porque necesitaban plata y empezó a menguar, pero ya se habían establecido compromisos de inversión a los que había que hacerle frente una vez firmados. Entonces, se cayó en el endeudamiento en dólares, en moneda dura y en préstamos. No se cayó por mala fe, sino por un encadenamiento de decisiones. Pero, repito: esto lo vemos con el diario del lunes. No lo niego y lo dije. Ahora bien, ¿esto es delito? ¿Es mala fe? ¿O es romperse el alma al invertir a favor de una empresa pública? ¿Se pudo haber cometido errores? Sí, claro, con el diario del lunes se puede decir eso. Si hago un cálculo a USD 30 el acero y después resulta que vale USD 300 o que la mano de obra vale 42 y cuando termina la obra vale más de 300, ¡todos los números son distintos! ¡Por supuesto! Esto es lo mismo que lo que dijo un señor por ahí: «No, en Bella Unión era mejor plantar; era mejor plantar arroz y soja». ¿Y con qué le dabas trabajo a la gente de Bella Unión? ¿Con el arroz y la soja? ¿O la ibas a bancar con una pensión? ¿O se venía para el sur? Sí, a veces con el diario del lunes se dicen cosas.

Es muy fácil criticar la política de los biocombustibles con el barril de petróleo a USD 30. Está clavado que sí. Pero cuando se tomaron aquellas decisiones, ¿cuál era la situación del combustible en el mundo? Entonces, todo esto lleva a conclusiones de fantasía. Si estas cosas se sabían, ¿por qué he sentido que es posible que haya habido abuso con el artículo 7.º del reglamento de funcionamiento de Ancap? Es posible, pero si las cosas son graves, hay una decisión que siempre es posible tomar. Si estoy trabajando en un lugar y soy un palo vestido, mi deber es irme, sencillamente, porque si me quedo estoy avalando la política del palo vestido. Por eso digo que hay responsabilidades partidarias.

No puedo concordar con la idea de clase política. No me siento perteneciente a una clase política, porque eso no existe. Los políticos podemos ser un estamento, pero ¡Dios nos libre si somos una clase! Sería algo espantoso que construyéramos una clase de políticos. Me siento radicalmente en contra de ese criterio, por más que reconozco que somos una especialidad, pero no más importante que otros sectores que hay en el país. ¡Sectores! ¡Clases son la burguesía, el proletariado, la clase media! No puedo hacer una clase de bancarios, clase de médico, clase de político, clase de brujos o clase de jugadores de fútbol! ¡No!

Por todo esto, reconozco que ha habido errores y que, tal vez, los podríamos haber aminorado si hubiéramos

hablado un poco más y no jugar al truco con señales. Si realmente nos sentimos comprometidos con el país, espero que sirva para algo. Pero es más interesante hablar por la prensa, prender fuego, tener los puentes cortados cinco años, hacer declaraciones, incendiar, generar todo y no dar una mano para resolver el problema que tenemos que es destrabar el puente. Bueno, esto es parecido.

Considero que no hay una década perdida ni una década maravillosa. Nunca triunfamos definitivamente porque nunca seremos derrotados definitivamente ya que la historia es, francamente, pendular. Necesita y expresa por momentos históricos una pata conservadora que cuando se deforma cae en lo reaccionario, pero que cumple su función y una pata de cambio que lucha por la distribución y por la justicia social. Ha sido así a lo largo de la historia de la humanidad. Que nadie se sienta triunfador definitivo porque, en el fondo, quien esté convencido nunca es definitivamente derrotado. Por eso no acompaño lo de década perdida, puesto que veo la vida como una escalera incesante, en la que se suben algunos escalones, se pierden otros y se vuelve a subir. Pienso en aquellos trabajadores anarquistas que fueron muertos por pelear las ocho horas. Se matarían de risa porque nadie en el mundo de derecha, de izquierda, o lo que fuere discuten hoy las ocho horas. Todo el progreso social ha significado un puñado de gente que luchó a veces acertando y otras equivocándose, pero es el precio que paga el costo social.

Hoy, en todo esto, sigo pensando lo mismo: se necesitan mecanismos de investigación. Comparto que es posible que el derecho esté estancado, que necesite modificaciones, y me gustaría discutirlos. Pero hay una modificación que no vamos a hacer. Tenemos ciudadanos que están encuadrados en el derecho laboral público y otros en el derecho laboral privado. Tenemos dos categorías de ciudadanos en este país. Los tratamos distinto, algunos tienen la intemperie del derecho privado y los otros no. ¿Por qué vamos a exigir a los que están seguros y cómodos que se maten, que echen para adelante, si no tienen riesgo ninguno? ¿Sabían una cosa? No lo vamos a hacer porque no tenemos el coraje político para ello. Implicaría una decisión política de carácter nacional que tendrían que discutir los partidos y que debería salir prácticamente por unanimidad. Entonces, seguimos teniendo ciudadanos con un estatuto, el público, y otros con el privado. Y como no nos da la nafta para pasar al público a todos los privados, tenemos dos categorías de ciudadanos. Si no modificamos eso, las otras transformaciones que podemos hacer en lo público son rótulos. De todas maneras, estoy dispuesto a discutirlo.

Lo que acabo de decir es muy duro, hace perder votos, es peligrosísimo. Pero ya les dije que yo no voy a ser candidato, que me voy, por eso puedo decir honestamente lo que pienso.

Muchas gracias.

SEÑOR LARRAÑAGA.- Pido la palabra.

SEÑORA PRESIDENTA.- Tiene la palabra el señor senador.

SEÑOR LARRAÑAGA.- Señora presidenta: con toda franqueza, debo decir que me hubiera gustado que en el día de hoy estuviera presente el presidente del Cuerpo, el vicepresidente de la república. Era fundamental su presencia en una sesión de estas características, así como me parece importante que esté presente quien fuera presidente de los uruguayos, el senador Mujica. Eso me parece bien, pues enfrentó la cosa, acaba de hablar y dijo lo que piensa, que es absolutamente respetable, más allá de que se comparta o no.

Con toda franqueza y sinceridad, señora presidenta, digo que en estas más de once horas de debate hemos escuchado insólitos ejercicios de defensa y hemos asistido al juego de la mosqueta con respecto a las culpas y responsabilidades. Increíblemente se ha intentado defender sin razones, porque los informes que han surgido de la comisión investigadora son categóricos, precisos y han señalado responsabilidades. Creo que lo que ha sucedido en Ancap es gravísimo. Aquí se ha hablado de circo mediático, de calumniadores, de estratégica defensa de las empresas públicas, pero como una suerte de engañifa que representa un doble discurso. Se ha hecho referencia a medias verdades, a intentar obtener rédito político. Y yo creo que eso no es así. No hemos hablado exclusivamente de plata, más allá de que hemos estado hablando de centenas de millones de dólares, sino que también hemos hablado de ética pública y de república. Yo no vine ni vendré nunca a este Senado a descalificar personas, bajo ningún punto de vista. Pero sí indicamos responsabilidades que me parece que existen.

El señor senador Mujica dijo que la oposición controla y pregunta por qué los miembros de la oposición esperaron cuatro años para hablar. ¿Cómo que esperaron cuatro años? Fueron señalando cosas de manera reiterada a lo largo del tiempo. Yo no comparto la tesis exculpatoria del senador Mujica con respecto a que poco menos que los responsables son los partidos, que no funcionaron los partidos. ¡Eso no es así! Acá no se trata de que no funcionaran los partidos. El que no funcionó fue el Gobierno, el Poder Ejecutivo; al que no le funcionaron los timbres de alerta fue al Poder Ejecutivo, salvo que se quiera construir la peregrina tesis, insólita, en cuanto a que uno o dos representantes de la oposición, en un directorio de cinco, son más responsables en esa empresa que la mayoría de los integrantes del oficialismo, que el Poder Ejecutivo, que los ministros del ramo, que el presidente de la república. Con todo respeto, pienso que sostener esa tesis es profundamente equivocado y se afilia más a la de Poncio Pilato de lavarse las manos, con respecto a las responsabilidades. No es así; no es que no funcionaron los partidos, sino que no funcionó el Gobierno, no le funcionaron al Gobierno las responsabilidades.

Además, lo que pasó en Ancap es la punta de un iceberg y responde a una lógica distinta en la que muchas veces al amparo de mayorías parlamentarias se construye una suerte de versión benevolente para el accionar de quienes son compañeros. Esto es lo que ha pasado, porque hemos escuchado a integrantes del oficialismo y no se ha podido rebatir ni una sola de las razones que dieron los miembros informantes en este Senado. No escuché rebatir nada de lo que dijeron los senadores Saravia, Bordaberry, Mieres o Delgado. No se rebatió absolutamente nada. Y se acudió a construcciones increíbles, planteando algo así como que los que estamos sentados de este lado del hemisiciclo y los que están enfrente, en la otra punta, estamos poco menos que en una suerte de cajón de calumniadores y que podemos entrar en no sé cuántos delitos, simplemente por estar denunciando irregularidades gravísimas, que no han sido controvertidas hoy por el oficialismo. Me parece que eso es clarísimo. Además, el reconocimiento de que Ancap se vació en términos económicos está dado por hechos que son públicos, por lo que no necesitan prueba; está dado por el proyecto que se transformó en ley para recapitalizar Ancap, por las controversias públicas de los más altos dirigentes del oficialismo y por la controversia dentro del propio espacio del Frente Amplio. ¡Eso es indiscutible! ¿Qué pasó? ¿Vino alguien y por arte de magia con una varita excepcional vació la empresa? ¿Ahora resulta que todos se pasan la culpa y nadie es responsable? Me parece que el país está sufriendo un vaciamiento de valores; lo digo con todo dolor; lo digo como padre de cuatro hijos. ¡No me vengan a decir que estamos afectando la institucionalidad porque cumplimos con el deber de denunciar! ¡Que no se nos diga que poco menos estamos atentando contra la estabilidad institucional del país porque nos atrevemos a denunciar hechos que son públicos! Tampoco me hablen sobre la temporalidad de las denuncias ni que esperamos oportunidades. Si hubiéramos sido tan inteligentes y tan brillantes hubiéramos propuesto debatir este tema en la campaña electoral pasada. Lo dijimos en varias oportunidades: «¡Miren que Ancap va mal! ¡Está mal! ¡Tiene muchísimos problemas!». Nos dijeron que no, que estaba todo controlado, que todo estaba bien. Después empezaron las idas y vueltas con respecto a quién tenía más o menos responsabilidades.

En mi opinión, en estos años ha pasado algo que es verdaderamente impactante, de lo cual sí quedó preso el Frente Amplio. El Frente Amplio quedó preso de un Estado clientelar, de un Estado dependiente de las prácticas que tanto criticaron a lo largo del tiempo, fruto de la presión de corporativismos y de sectores internos dentro del propio partido. Eso es indiscutible. Ya lo dije en un debate anterior: han perdido la peor de las batallas. Perdónenme señores del Frente Amplio: han perdido la batalla ideológica del gerenciamiento de las empresas públicas. Aquí se registra una de las peores experiencias en materia de administración pública; se registra una de las criticadas gestiones que se llamaban neoliberales, exponiendo a esas empresas al descrédito público. Además, han recurrido a lo que también tantas veces criticaron, a la huida del dere-

cho administrativo, a la huida del control del Estado. ¡Resulta que ahora increíblemente hay empresas que tienen el 99 % de capital propio, de capital público! Dicen que no, que podían hacerlo porque funcionaron en el derecho privado. ¡Qué fenómenos! ¡Qué explicación espectacular! ¡Está bien no licitar porque funcionaban en el marco del derecho privado, más allá de que disponían de recursos económicos propiedad de todos los uruguayos! Esa no la llevo, no puedo, porque lo hubiera criticado en Gobiernos de mi partido, de los otros partidos y también tengo el legítimo derecho por coherencia política a criticarlo en este Gobierno.

Hay una fuga del control. Todos los hechos relatados por los señores senadores Bordaberry, Mieres, Delgado y Saravia dan cuenta de un abuso de la discrecionalidad, de un abuso enorme en el ejercicio del poder. Llámelo como quieran, pero es así. Se sintieron impunes para hacer lo que querían más allá de las mejores intenciones. No les estoy poniendo etiquetas, pero actuaron de esa forma, en una suerte de ejercicio de la presidencia de Ancap como si estuvieran en un Estado monárquico. El rey era el presidente de Ancap y después cuando se le antojaba trasladaba y comunicaba al directorio sus decisiones. Sobre esto hay pruebas absolutas y contundentes. El señor senador Delgado ya mencionó algunas. Durante siete meses actuaron contratando a Trafigura sin contrato, ¿y me vienen a decir que no están funcionando en el marco de la más absoluta discrecionalidad? ¿Eso está bien? A mí me parece que no; me parece que es un enorme error. Se hizo un negocio millonario con una empresa sin seguir ningún procedimiento de selección, ni transparente ni oscuro. Nada. ¡Otorgaron a dedo un negocio de USD 6.000 millones! ¡A dedo, traicionando la confianza de un país como Ecuador, que nos daba su petróleo para que lo refináramos y nosotros se lo trasladábamos a una empresa que directamente no podía negociar con ese país! ¿Y eso qué es? ¡Eso es oscurantismo, es secretismo, es abuso de funciones, es abuso de poder! ¡Eso está mal porque deja al país bajo sospecha, porque deja a las autoridades bajo sospecha! No sé qué acuerdos había por debajo. No sé si en definitiva Petroecuador y Ancap se arreglaban por debajo y sabían. No lo sé, no me consta. En principio quiero creer que las cosas eran como se dice. Ecuador negociaba con la empresa pública uruguaya. Trafigura, que es una empresa privada, ¿cuánto ganó? ¿USD 200 millones? ¿USD 180 millones? ¿Nosotros festejamos porque ganamos cinco? ¡Somos unos fenómenos! ¿Y eso está bien? ¿Sin contrato, sin nada, eludiendo todo régimen de contralor del Estado?

¿Qué hacen los jueces y los fiscales cuando investigan a los Gobiernos para buscar irregularidades? Investigan dos cosas: sobrecostos y contrataciones directas. Los jueces y los fiscales en cualquier Estado democrático investigan ese tipo de cosas. Vamos a ser claros, yo no soy perito en el tema, sino que he escuchado a los compañeros, pero resulta que hay un mar de sobrepuestos. Hay una enorme cantidad de sobrepuestos, contrataciones directas por doquier.

A mi juicio, eso está mal. Le podemos llamar irregularidad, ilicitud, presunción de delito, como quieran llamarlo, pero está mal. Se gestionó espantosamente mal. Fue un desastre. Construir la tesis de que se ha sido generoso desde el Gobierno porque se convocó a la oposición a participar en el ejercicio de contralor de las empresas públicas, me parece que no está bien. No está bien, porque además los que les fallaron fueron los integrantes de la mayoría de Ancap, señora presidenta. Ellos son quienes tenían que comunicarle al presidente de la república lo que estaba pasando en la empresa. Quien falló fue el ministro de Economía y Finanzas que con tal de no tener un lío lo evitó, pero no lo enfrentó ni agarró el toro por las guampas para impedir lo que estaba pasando en Ancap y que todo el mundo sabía. Los primeros que tenían que saber eran los responsables del Gobierno: el presidente de la república, el ministro de Economía y Finanzas, el ministro de Industria, Energía y Minería. De otra manera, es inexplicable.

Pienso que este es un tema muy mal definido por sucesivas decisiones que han llevado a la situación en la que se encuentra hoy Ancap. Además, inmediatamente después de la campaña electoral se fue dando un cruce de cuentas. ¿Cuál era la teoría en la campaña electoral? Negar que las cosas estuvieran mal en algunas empresas públicas. Fui candidato y escuché en los debates una defensa cerrada, acérrima, de la gestión de las empresas públicas. Pero resulta que luego de asumir el Gobierno, nos encontramos con todo lo que ya sabemos. Por cierto, no fuimos nosotros los que intervenimos para buscar réditos políticos, no hemos sido nosotros los que han estado —o hemos estado parcialmente— en esa suerte de controversia que se ha dado dentro del propio Frente Amplio, con polémicas resonantes en forma pública, en las que claramente se pasan la cuenta unos a otros.

Digámoslo todos: si tenemos responsabilidad del directorio anterior del presidente de Ancap, también hay una responsabilidad del vicepresidente de la época, contador Astori, que era el capitán del *dream team* en el área económica, pero resulta que se escaparon varias tortugas: Bengoa, Campiani, Pluna y ahora Ancap. Muchas cosas se le escaparon al equipo de élite del Frente Amplio.

Ya que estamos hablando de responsabilidades políticas, quien tiene responsabilidad política es el expresidente de la república y actual senador, señor Mujica. No puedo dejar de decirlo porque él era el capitán del barco; era quien tenía que conducir la nave del país; era quien debía observar a las empresas públicas a través del equipo económico o de los responsables en la conducción de esas empresas. Se suele distinguir la culpa *in vigilando* de la culpa *in eligendo*. Pues bien, hay culpa en la elección de quienes pasaron a ocupar determinados cargos al frente de los organismos; hay una responsabilidad de quienes se definieron como titulares de tal o cual área. Creo que estos puntos no han sido controvertidos. No pretendemos atacar a los representantes políticos, sino ejercer las responsabilidades públicas y poner en práctica la ética, esa ética que

tiene que haber en un Estado para que sea eficiente en sus servicios. Ni lo público a ultranza ni lo privado a ultranza. ¡Eficacia! Ni nos abrazamos al Estado como aparato que resuelve los problemas de todos los uruguayos, ni preferimos lo privado como fórmula mágica infalible, que no tiene en su ejercicio ningún tipo de error en lo que significa la actividad de administrar y cumplir con sus roles. Me parece que, como dijo alguien, no hay república sin moral, puesto que el bienestar material de los integrantes de la comunidad pública no es suficiente, porque un Estado que no exhibe esas condiciones innegables de transparencia, termina en la sospecha y en estos líos. Como lo dije antes, estos no son líos fabricados por la oposición simplemente para sacar beneficio político. ¡No! Me parece que son aspectos que se traen a la consideración del Senado porque tenemos nuestra responsabilidad, porque tenemos una obligación y creo que en ese sentido le han errado. El Frente Amplio le ha errado; prueba de ello es que la defensa que se ha esgrimido en este plenario ha sido realmente pobre, carente de razones, no han controvertido uno solo de los puntos ubicados en el marco de las irregularidades, o como se le quieran llamar. No son vaguedades, no son presunciones tiradas al voleo, no es el subrayado de actitudes que buscan menoscabar el honor de las personas para construir un relato distorsionado de la realidad. ¡No! Podrán discutir la realidad, pero esta es la realidad, esto es lo que ha pasado. Esta es la realidad incuestionable, esto es lo que no se puede discutir y no lo han logrado fundamentar a lo largo de todo este tiempo, más allá de todo lo que se pueda decir.

Es cuanto quería expresar.

Muchas gracias.

SEÑOR AMORÍN.- Pido la palabra.

SEÑORA PRESIDENTA.- Tiene la palabra el señor Amorín.

SEÑOR AMORÍN.- Señora presidenta: esta es una sesión especialmente importante porque se está tratando un tema del que se habla hace tiempo y porque se está llegando a conclusiones claras; desde mi punto de vista, absolutamente claras.

Se dice que la gestión de Ancap tuvo algunos temas equivocados, que se gestionó mal, que hay ilicitudes y que se pueden haber cometido delitos. Tengo la convicción de que se cometieron delitos, pero no soy juez. El que va a tener que decidir si se cometieron delitos o no, es un juez. A mi juicio, hay conductas que tipifican en delitos penales. Eso es lo que creo.

El señor senador Bordaberry interpretó perfectamente la opinión del Partido Colorado. Además, las exposiciones en la comisión de los distintos miembros fueron claras, absolutamente claras. A mí me parece que esto tiene que terminar con el envío de todos los antecedentes a la Justicia

penal, tal como se hizo siempre. Recuerdo que intervine en una comisión investigadora muy complicada en la que se investigaron los hechos acaecidos en el sistema financiero en el año 2002. Trabajamos durante mucho tiempo; se conversó mucho, se atacó mucho, se agravó mucho; encontramos defectos y cuando terminó, el partido de gobierno —el Partido Colorado— votó para que fuera todo a la Justicia penal ¿Por qué? Porque no teníamos temor, porque creíamos en que nuestra gente había actuado bien y si no era así, debían pagar. Pienso que es así como hay que actuar; así lo hice, así lo hicimos y entiendo que es así como hay que hacerlo ahora.

El señor senador Mujica, tal como nos tiene acostumbrados, hizo una intervención inteligente. Considero, además, que estuvo muy bien en abrirse y permitir la entrada de la oposición para ejercer el control en los entes autónomos. Me parece que estuvo muy bien y que demostró una actitud totalmente distinta a la que había demostrado el presidente Vázquez que, desde mi punto de vista, fracasó. Creo que el senador Mujica, entonces presidente, estuvo muy bien. En lo que no creo que esté bien es en querer socializar el desastre. El expresidente Mujica dice: «Los dejé entrar y como ustedes no controlaron nada, es también culpa de todos ustedes —ni siquiera de las personas; de los partidos—; es culpa de ustedes, muchachos. ¿Por qué no gritaron *foul*?». ¡No gritamos *faul*, gritamos penal y no nos escucharon! ¿Esto se debe a la soberbia del poder? No sé. Si es por los que teníamos sentados donde está hoy nuestra amable presidenta diría que sí, que era la soberbia del poder porque volaba la soberbia: estaba todo bien. El senador Bordaberry llamo acá a los ministros de Economía y Finanzas, y de Industria, Energía y Minería para hablar sobre los problemas de Ancap y eso fue en 2013, no hoy ni hace seis meses. Les dijo: «Ancap viene mal. Están haciendo todo mal y el déficit es muy grande». ¿Quién informaba al Senado? Obviamente, nosotros, los partidos. Es evidente que los partidos funcionaron y que también avisaron, pero no nos escucharon y no estoy inventando nada nuevo, están las versiones taquigráficas. ¿Cómo era el eslogan? «Venimos bien» o «vamos bien». Nadie podía decir que había algo mal porque las mayorías absolutas decían: «Tiene razón el ministro. Se equivoca la oposición. Está todo bien».

¿Cuáles son los grandes problemas? ¿Cuáles son los temas en los que creo que hay que ir a la Justicia penal para analizarlos?

El contrato para enviar cal a Candiota y el tema de los fletes ocurrieron en 2010, cuando no había representantes de la oposición.

Obviamente, tenemos el acuerdo madre con PDVSA por el cual le comprábamos el 100 %, pagábamos el 75 % y debíamos el 25 % a 15 años con dos años de gracia y 2% de interés. Eso no es del Gobierno del actual senador Mujica, sino del de Vázquez. ¿Cómo votaban nuestros representantes cada vez que había una compra

a Venezuela? Votaban que no y decían por qué: es plata dulce que se está gastando mal.

En cuanto a la agencia La Diez Publicidad, ALUR la contrató en 2007. La licitación es de 2011 cuando sí había miembros de la oposición en el directorio. Ahora, nosotros pensamos que puede haber ilegalidades y delitos no en la contratación, sino en la ejecución. Lo que nos dicen es que la agencia de publicidad le cobraba un porcentaje a los medios por darles publicidad. Eso no estaba en el contrato y tenía que ver con la ejecución. Si se prueba, seguramente sea un delito. De esto nos enteramos en la comisión investigadora, que fue bien positiva para eso.

En cuanto a Exor hay una acusación de que un diputado suplente del Frente Amplio era el que la patrocinaba. Según consta, la gestión se hizo frente al entonces presidente Sendic y el directorio no conocía el detalle. Esto tiene que ir a la Justicia; no había nada que pudiera hacer la oposición.

La construcción de la planta de cemento fue en 2006 por lo que no había directores de la oposición.

Seguramente los directores de la oposición cometieron algunos errores, pero en el grueso absoluto no tenían nada que ver así que no hay que socializar el desastre. El desastre es responsabilidad del Gobierno. La enorme mayoría de los casos empezaron antes y no les gritamos *faul*, les gritamos penal. Se lo gritó el senador Bordaberry acá, en esta sala, y se lo gritamos nosotros en las comisiones. Dijimos cien veces «viene mal» y nos respondieron «venimos bien». La soberbia hacía que no nos escucharan. Entonces, no está bien preguntarnos por qué no les avisamos porque lo hicimos, pero no nos escucharon. Tengo cantidad de recortes de diario donde los directores hablan de las dificultades que había, del déficit que se iba a producir, de que había que cambiar y que no tenía sentido que no hubiera gerente general; no los escucharon.

¿Estuvo mal el entonces presidente Mujica en llamar a la oposición? No, estuvo muy bien; fue un paso interesante. Está mal en querer socializar el drama. Esto es culpa del Gobierno anterior, mejor dicho, de los dos Gobiernos anteriores porque la enorme mayoría de los temas empezaron en el otro Gobierno, cuando no había oposición en el directorio. El plan estratégico fue un error gigante que no tenía en cuenta la realidad. Seguía aquella línea del presidente Vázquez de «más y mejor Mercosur» y era toda una apuesta a un Mercosur que no funcionaba. Ese plan estratégico fue del primer Gobierno de Vázquez y, luego, en el de Mujica lo que se hizo fue aplicarlo. El error fue en el origen, cuando no había directores de la oposición.

Quería ser claro en esto y no me voy a extender mucho más. Sí creo que es necesario, positivo, claro y transparente que el pleno de este Senado vote el envío de los antecedentes a la Justicia penal por si hubiera algún delito.

Me parece que eso es lo mejor porque nadie siente que hay culpables de delitos. Por otro lado, si hay culpables de delitos, deben pagar, sean del partido que sean. Esto lo digo con total tranquilidad de espíritu porque fue lo que voté, cuando éramos Gobierno, en el tema más complejo de todos: los problemas del sistema financiero, en 2002. Se hizo una investigación profunda y personalmente voté el pase a la Justicia para que esta examinara a fondo si había algún delito; se examinó y no se encontró ninguno. Creo que en este caso hay delitos y es un motivo más para enviar todo a la Justicia y que se examine absolutamente todo. Y si algún amigo nuestro cometió un error, que pague –como corresponde– porque esa es la forma de prestigiar las instituciones. La forma de hacerlo es ponernos a prueba y decir «Yo no tengo nada que ocultar» y si alguno cometió errores, que los pague.

Creo que por ahí viene el tema. Como hace más de doce horas que estamos reunidos y hay una cantidad de anotados en la lista de oradores, finalizo aquí mi exposición.

12) SOLICITUDES DE LICENCIA E INTEGRACIÓN DEL CUERPO

SEÑORA PRESIDENTA.- Léase una solicitud de licencia llegada a la Mesa.

(Se lee).

SEÑOR SECRETARIO (José Pedro Montero).- «Montevideo, 17 de febrero de 2016

Sr. presidente de la
Cámara de Senadores
Lic. Raúl Sendic
Presente

A través de la presente, solicito al Cuerpo me conceda licencia a partir de las 22:00 del día de hoy al amparo del artículo 1.º de la Ley n.º 17827, de 1 de setiembre de 2004, por motivos particulares, se agradece convocar al suplente respectivo.

Saludo a usted atentamente.

José Mujica. Senador».

SEÑORA PRESIDENTA.- Se va a votar si se concede la licencia solicitada.

(Se vota).

–21 en 22. **Afirmativa.**

Queda convocado el señor Berterreche, a quien ya se ha tomado la promesa de estilo.

13) INFORMES DE LA COMISIÓN INVESTIGADORA SOBRE LA SITUACIÓN ECONÓMICA Y FINANCIERA DE ANCAP ENTRE LOS AÑOS 2000 Y 2015

SEÑORA PAYSSÉ.- Pido la palabra.

SEÑORA PRESIDENTA.- Tiene la palabra la señora senadora.

SEÑORA PAYSSÉ.- Señora presidenta: soy tuitera y también tengo capacidad para poder seguir la sesión. Un tuit de un periodista decía: «El FA no ha mostrado aún ninguna grieta durante el debate». Al respecto voy a repetir una expresión célebre del presidente de la república: «Se equivocó la paloma». Se equivocó la paloma si está pensando que de esta sesión va a surgir una grieta en el Frente Amplio. De esta sesión va a surgir que, dentro del Frente Amplio, conviven posturas que hicieron que en un informe aparezca una discordia parcial. Y me voy a referir a la discordia parcial en el momento que yo considere.

Lo segundo que quiero decir es que lamento desencantar al senador Larrañaga, pero no es mi intención rebatir los planteos que hizo la oposición. En realidad, mi libretto lo marco yo y juzgará quien tenga que juzgar si le gusta y si lo comparte.

Hablando de compartir, quiero decir que comparto todo el análisis que hizo mi compañero Martínez Huelmo con respecto al tema de para qué son las comisiones investigadoras. Suscribo la mayoría de los conceptos que planteó. No me afilío tanto a eso de avanzar en lo que pueden ser acciones posteriores «vinculadas a».

También comparto el *racconto* breve –voy a tratar de ampliarlo– que hizo mi compañero Marcos Carámbula sobre la historia del Frente Amplio vinculada a la defensa de las empresas públicas y de que hay que corregir lo que sea necesario. Asimismo, estoy de acuerdo–y después voy a desarrollarlo un poco más– con lo vinculado a los objetivos estratégicos y a la defensa del honor de las personas más que la hombría de bien, o los términos como «caballeridad», que hoy han dado vuelta por acá. Capaz que digo esto porque soy mujer y tengo otra forma de expresarme.

Por supuesto que acompaño lo planteado por mi compañera la senadora Tourné respecto a la historia de los discursos que demonizaron acá adentro a las empresas públicas, que son un motor de desarrollo. Además, mantengo y sostengo que no hay mejor defensa de una empresa pública que una buena gestión. Por supuesto que no comparto que se me diga, como dijo algún legislador de la oposición, que acá existe una doble moral y que se apañaron falsificado-

res de documentos. Clases de ética sobre la responsabilidad política, personal y humana, ¡no!

Estoy totalmente de acuerdo con lo que planteó mi compañero, el senador Mujica, en cuanto a no compartir la existencia de la «clase política». También participo de la idea de que si se reconoce que hubo errores no se cayó en ellos por mala fe.

Quiere decir, señora presidenta, que si están buscando grietas no van a encontrarlas. Seguramente van a encontrar matices y sobre ellos me voy a extender.

El señor senador Delgado lanzó una interrogante al aire, que no sé si fue para que la contestáramos, pero yo la tomé porque me interesa decir algo sobre esto y además ya lo tenía pensado; por lo tanto, voy a introducirme en el tema con la pregunta. Él se preguntaba qué hubiera sucedido si no hubiera existido esta comisión investigadora. Y yo digo: con el diario del lunes podemos decir muchas cosas. Si no hubiéramos dado los votos para que hubiera una comisión investigadora otras cosas se hubieran dicho. Pero lo cierto es que sin atribuir intenciones –que voy a descartar en todo mi desarrollo– y sin estar en el tema de andar en ese límite nebuloso –como me parece decía la senadora Tourné– sobre algunas cuestiones –porque no voy a incurrir en el camino de la sospecha, ni del «más o menos» o del «me parece que»– voy a hacer una afirmación que podrá ser compartida o no. Creo que con comisión investigadora o sin ella, la decisión de la oposición iba a ser llevar el tema de Ancap a la Justicia. También quiero decir –como lo manifestaron la senadora Tourné y otros compañeros– que la comisión investigadora fue un ámbito institucional y republicano en el cual se pudo participar y se le dio voz a todos a los que se consideró que se la tenían que dar.

Señora presidenta, no voy a armar un relato; me molesta eso del relato. Ahora está de moda, cada uno habla del relato y de construir el relato. No; no voy a construir mi relato, no lo voy a armar, lo que voy a hacer es transmitir mi postura política, la de mi sector y la del Frente Amplio, basada en convicciones, no en suspicacias, no en sospechas ni atribuyendo intenciones. Voy a utilizar conceptos políticos y técnicos que comparto y que además no son para mí motivo de discusión.

Antes de comenzar quiero decir, señora presidenta, que por suerte tenemos una *dream team*. Vaya a saber lo que hubiera pasado en este país con las circunstancias adversas del año 2008 y las de ahora, con todo lo que se dijo acá de la situación internacional, si no hubiéramos tenido y no tuviéramos ahora ese *dream team* que fue continuador desde el año 2005 de una visión macroeconómica y política que, de alguna manera, a nosotros los frenteamplistas –y calculo que a la gente en general–, nos sigue dando seguridad y que además se traduce en la confianza que hoy tiene nuestro país en el exterior, en la región y en latinoamérica.

Señora presidenta: al igual que mis compañeros de la bancada del Frente y de mi sector político estoy totalmente convencida de la no existencia de denuncias con fundamento que hayan determinado irregularidades o ilicitudes en el marco del planteo de nuestra moción de resolución, compartiendo la argumentación de mi compañero el senador Martínez Huelmo.

Eso no significa que no tenga ganas de agregar alguna cosita vinculada a esto de las comisiones investigadoras. Voy a pasar por alto toda la referencia que hizo el señor senador Martínez Huelmo respecto a la Ley n.º 16698 y a sus artículos para ahorrarnos tiempo. Es interesante un análisis que hizo Daniel Chasquetti en julio de 2014, pero que para mí es extrapolable al día de hoy y podría ser trasladado a la historia de las comisiones investigadoras.

Decía Daniel Chasquetti: «En estos días, algunos actores políticos han señalado que las comisiones investigadoras del Parlamento podrían haber evitado muchos problemas que el Gobierno ha sufrido en estos años [...]. El planteo sostiene que si se hubiesen votado estos organismos, el sistema político no habría llegado a instancias tan extremas y dramáticas como los tribunales judiciales y el procesamiento de altos jerarcas. Entiendo que esta interpretación es errónea porque las comisiones parlamentarias carecen de poder jurisdiccional como para aclarar asuntos complejos que necesariamente podían culminar en la justicia. Con sus actuales potestades –ya hizo referencia la señora senadora Tourné por qué las actuales potestades son las que son y no las que hubiéramos querido que fueran–, esas comisiones no habrían agregado mucho más información de la que hoy conocemos». Reitero: podemos trasladarlo al momento actual. Se ha generado una especie de microclima y a veces de macroclima sobre los temas que se tratan en la comisión por lo que, creo, han quedado pocas cosas para ventilar en los medios de comunicación en general y en las salidas de todos los actores políticos sobre este tema.

«Pero eso sí –decía Daniel Chasquetti–, la oposición hubiera tenido mayores posibilidades de hacer pagar costos políticos al Gobierno por los asuntos denunciados».

Del 2014 para atrás, al año que quieran, y ahora en este caso, se puede aplicar lo mismo.

No voy a referirme a Justino Jiménez de Aréchaga y demás. En este artículo Daniel Chasquetti lo hace y cuando lo plantea también agrega un comentario desde su óptica académica: «Cuando se analiza la resultante del trabajo de las comisiones investigadoras encontramos normalmente dos tipos de *outputs*: o se envían los resultados al Poder Judicial para que oficien de antecedente y este investigue (dando cuenta de las evidentes limitaciones de las comisiones investigadoras), o se envían a una comisión permanente para que se legisle sobre el tema». Son las dos formas que existen vinculadas a las comisiones investigadoras. Sigue diciendo: «El primer resultado es altamente

inconveniente para el Gobierno porque supone un costo político ante la opinión pública, [...] al tiempo que impone a la Justicia resolver muchas veces temas de carácter político (judicialización de la política). El segundo resultado es altamente inconveniente para la oposición porque implica un costo político. Si eso ocurre, la mayoría acudirá a la famosa y vieja frase “la montaña parió un ratón”».

Traigo esto a colación, señora presidenta, porque reite-ro que podríamos aterrizarlo en lo que puede ser la historia o el análisis –como lo hace Daniel Chasqueti– sobre las comisiones investigadoras.

Como yo decía anteriormente, no encontramos ningún tipo de evidencia sobre actos ni hechos ilícitos ni irregulares en la actuación de Ancap, pero esto no impide que, como decían mis compañeros, tengamos la capacidad de reconocer errores. Y si es necesario utilizar la palabra autocrítica, a mí no me molesta porque es de izquierda ser críticos y también autocríticos.

Entonces, desde nuestro rol en la oposición, también supimos usar algunos fundamentos que manejábamos para generar –lo mencionaban acá– posiciones políticas vinculadas también a asumir desde un principio una convicción en el marco de algunas comisiones investigadoras. El señalamiento que hacía el señor senador Martínez Huelmo sobre el tema de las estaciones de servicio en la Argentina, con un fallo o una solicitud de Mirtha Guianze –fiscal en aquella época– y del juez Pablo Eguren pidiendo el archivo, también nos ayudan a ser autocríticos en este tipo de cosas, como en otras en las que después voy a plantear alguna autocrítica, y aprender a ser más cuidadosos en el uso de lo que son las potestades que estas herramientas –las comisiones investigadoras– nos dan.

Como bien dije anteriormente, no se trata de construir mi relato ni el de mi sector, ni siquiera el relato del Frente Amplio. De repente, a mis compañeros les encanta trabajar con la lógica de la construcción de un relato; a mí, reitero, no me seduce. Nosotros, en el Frente Amplio, tenemos la firmísima convicción de que las empresas públicas son estratégicas y que están vinculadas a la soberanía, a la patria, como decía el expresidente Mujica. Pero queremos que las empresas públicas cumplan un rol fundamental y debemos tener algunos criterios sobre cuáles son.

El primero, que creo fundamental, es asegurar servicios universales y de calidad a los habitantes de todo el país; por supuesto que todo lo vinculado a los factores del desarrollo también. Por otro lado, contribuir al resultado global del sector público para instrumentar la distribución de ingresos en la aplicación de políticas públicas con impacto social, para nosotros, para mí, es fundamental. Y lo último, y no menos importante, es generar sustentabilidad ambiental.

Señora presidenta: si en la mañana se ha hablado hasta de Carlos V, permítaseme, desde una mirada de izquier-

da, señalar, reseñar con un poco más de detenimiento del que lo hizo el señor senador Carámbula, que ya en 1992 pusimos al frente del plebiscito de las empresas públicas a la querida compañera Susana Dalmás, en aquel entonces presidenta de Sutel, cuya banca tengo hoy el honor de ocupar. ¡Vaya si dimos una batalla más que importante en ese plebiscito, alcanzando un 71,57 % de adhesión aquel famoso 13 de diciembre de 1992! En esa propuesta, que no hicimos nosotros solos, sino también sectores de los partidos históricos, se pretendía privatizar empresas estatales como Antel, Ancap y UTE.

También quiero referirme al intento privatizador que soslayó el señor senador Carámbula y que venía escondido, traspapelado –pero venía–, en lo que fue después la Ley n.º 17296, correspondiente al presupuesto del año 2000-2004, en el que, en un artículo trasnochado, que después fue dividido en dos resultando en los artículos 647 y 648 de dicha ley presupuestal, se planteaba privatizar el 40 % del paquete accionario de Ancel, como se llamaba en aquella época. Un automático reflejo nos hizo salir rápidamente a conseguir, en tiempo récord, las firmas para derogar los artículos 647 y 648 de dicha ley, que luego el presidente Batlle dejó sin efecto. Pero ¿saben por qué estaba dentro de la ley de presupuesto? ¡Porque las leyes de presupuesto no se plebiscitan! ¡Lo que pasa es que la materia sí se podía plebiscitar! Y yo pregunto ahora: ¿qué hubiera pasado si eso hubiera sucedido? Porque hoy la mayor competidora de la telefonía básica es la telefonía celular. ¡¿Qué hubiera pasado si el 40 % de la telefonía celular de Antel no estuviera en manos del Estado?! ¡¿Qué hubiera pasado con Antel si no tuviera hoy el soporte no solo de la hoy ex-Ancel, sino también de las carreteras que hoy presta para que plataformas de todo el mundo le den servicios gratuitos a la gente?!

En el marco de esta referencia quiero hacer una mención al querido compañero Brum Canet. En una noche de mucha tensión producto de ese debate «trasnochado» –noche y trasnochado es una redundancia, pero lo digo para que se vea el momento en que se dio–, intervino reclamando prudencia, sensatez y terminó en el Servicio Médico de esta casa. También recuerdo que el compañero Tabaré Vázquez lo llamó para decirle que se sentía orgulloso de contar con legisladores de esa talla.

Yo estaba sentada al lado de Brum Canet; era la diputada suplente, actuante en ese momento, del senador Baráibar. Lo recuerdo desde el punto de vista del razonamiento político, pero también en el marco del clima que se había generado en ese momento.

También en el año 2003, señora presidenta –y me remito a lo que fue mi solicitud de interrupción al señor senador Lacalle Pou–, ante la decisión del Frente Amplio de plebiscitar la Ley n.º 17448 referida a la asociación de Ancap, uno de cuyos artículos había sido redactado por tres senadores del Frente Amplio –los entonces senadores Astori, Couriel y Rubio–, acatamos la decisión política y

táctica que tomó nuestra fuerza política, pero ni el exsenador Astori –hoy ministro de Economía y Finanzas– ni el exsenador Couriel, ni el exsenador Rubio fueron ni serán nunca privatizadores.

Ejemplos sobran, señora presidenta. En esas circunstancias, las medidas plebiscitarias fueron tomadas por los partidos políticos, pero en el año 2004, a instancias de la sociedad civil y del propio movimiento sindical, se planteó un plebiscito de carácter estratégico que significaba una reforma de la Constitución y que tenía que ver, nada más y nada menos, con que el medioambiente se considerara de interés general. Hoy tenemos el artículo 47 en la Constitución que habla de ello.

Todo esto, como decía antes, no nos impide ser críticos. Ser de izquierda significa ser críticos y autocríticos; lo reitero.

(Ocupa la presidencia la señora Ivonne Passada).

–Entonces, señora presidenta, voy a dejar de lado esta reseña –que me pareció que ubicaba lo que voy a seguir diciendo– planteando que la gestión eficiente, como ya lo dije antes –esto también lo dijo mi compañera Daisy Tourné–, es la mejor forma de defensa de las empresas públicas porque, a nuestra manera de pensar, para nuestra concepción, nuestras empresas públicas no son islas, ya que me da la impresión de que este debate se ha dado como una forma de hacer planteos desde el enfoque de Ancap y nada más que de Ancap y no desde la mirada estratégica de lo que es un conjunto de empresas públicas que tienen que guiarse en un marco conceptual de política macroeconómica, lo que me parece es más que importante.

Además, tienen que formar parte de decisiones que no pueden ser aisladas, sino coordinadas porque, como bien decía, son eslabones que necesariamente deben integrarse en los planteos macroeconómicos.

Y pasó una cosa curiosa: ayer, en la Comisión Permanente, cuando se estaban intercambiando impresiones con la ministra de Industria, Energía y Minería, un compañero de mi bancada hizo una argumentación que sustenta esta tesis que estoy planteando. Él manifestaba que era imposible analizar a la regasificadora si no se tenía en cuenta que esa mirada única que teníamos que dirigir no podía ser solo hacia ese lado, sino que teníamos que enmarcarla en lo que, por ejemplo –decía él– es una política de puertos y ver si el puerto, realmente, necesita hoy que la regasificadora esté instalada en ese lugar.

Hago la conexión de estas cuestiones porque, a veces, no la hacemos, pero, a mi juicio, es necesario.

Quiero decir también que discrepo en cuanto a que el programa financiero del Gobierno sea un acuerdo informal. El programa financiero del Gobierno, a nuestro juicio, señora presidenta, es fundamental para ordenar la

política económica y si no la ordenamos, entonces, estaremos equivocándonos.

El programa financiero del Gobierno no tendrá una institucionalidad, como se dijo por ahí, pero no es un acuerdo informal sino político que se basa en un programa de gobierno. Es un acto de directiva política; sí lo es, y lo quería señalar.

Yendo específicamente a la situación financiera de Ancap –que es en lo que planteamos nuestra discordia–, señora presidenta, me voy a referir a nuestra mirada, no a la grieta.

Voy a decir que nuestro planteo figura desde la página 86 hasta la 91 de nuestro informe como una discordia parcial, nombre que me parece adecuado para la circunstancia y que hace que ahora desarrolle algunos puntos de esa discordia.

Quiero dejar constancia de que, en cuanto a lo sustantivo de los efectos de la comisión investigadora, ya hablé y no voy a volver a hacerlo porque ya planteé cuál es nuestra total convicción con el tema de las irregularidades y las ilicitudes.

En esa discordia se expresa que el análisis de la situación económica y financiera de Ancap y de su evolución reciente, señora presidenta, constituye una tarea compleja porque se trata de un conglomerado de gran porte que participa de distintos mercados, algunos en carácter de monopolio y otros en competencia, en donde coexisten unidades empresariales sometidas a distintas formas jurídicas, unas que se desenvuelven bajo el régimen del derecho público y, otras, del derecho privado. Es por ello que, en función de esta misma complejidad, surgen diferentes miradas en cuanto al análisis de esta situación y sus causas, las cuales fueron expresadas a lo largo de la actuación de la comisión investigadora y son públicas y, en honor –a nuestro juicio– de la debida transparencia y reafirmando el principio fundacional de nuestro Frente Amplio de unidad en la diversidad, creemos conveniente transmitir y hacer conocer.

Esto se ha reflejado en el capítulo y consta en las distintas versiones taquigráficas y es por eso que nos afiliamos a la palabra del general Seregni que nos planteaba: «Siempre he perseguido el paradigma de decir lo que se piensa y hacer lo que se dice».

SEÑOR BORDABERRY.- Formulo moción para que se prorrogue el tiempo de que dispone la oradora.

SEÑORA PRESIDENTA (Ivonne Passada).- Se va a votar la moción formulada.

(Se vota).

–19 en 21. **Afirmativa.**

Puede continuar la señora senadora.

SEÑORA PAYSSÉ.- Entonces, señora presidenta, voy a hacer una síntesis de cuáles son nuestros planteos, de cuál es nuestro informe argumental referido a la discordia parcial y lo vamos a hacer con mucha convicción y énfasis, como planteamos la mayoría de los acuerdos que tenemos en el Frente Amplio.

Esta discordia se basa en las tarifas y los costos, en el endeudamiento y en las inversiones desfinanciadas y no coordinadas, a nuestro juicio.

Decíamos que es importante la coordinación y lo vamos a seguir señalando, no solo porque es importante, sino porque también es necesaria, ya que el funcionamiento de las empresas públicas se encuentra inmerso en un marco mucho más amplio y no solo en el de su propio ombligo, de su propia lógica interna de funcionamiento. Además, a nuestro juicio, tiene que haber una articulación con las orientaciones que surgen de los responsables de las políticas públicas, de los ministerios pertinentes y, por otro lado –como ya dije anteriormente, pero lo quiero reafirmar porque es una total convicción–, con la política económica y su referente institucional, que es el Ministerio de Economía y Finanzas. Esto lo voy a decir, en términos claros, con una cita del ministro Astori, cuando decía: «Estoy convencido de que las empresas públicas –todas, no solo Ancap– juegan un papel fundamental, absolutamente esencial, en el marco de un proceso de desarrollo económico y social para el Uruguay». Y agregé: «Es más, creo que son las empresas públicas aquellas capaces de articular los papeles del Estado y el mercado en un proceso de este tipo, como si fueran una piedra angular. Por un lado, ayudan a corregir las fallas del mercado, que siempre existen, y ojalá tuvieran la capacidad de corregir las fallas del Estado».

Agradezco, señora presidenta, que me ampare en el uso de la palabra.

SEÑORA PRESIDENTA (Ivonne Passada).- Puede continuar, señora senadora.

SEÑORA PAYSSÉ.- Con respecto a la relación entre las tarifas y los costos de funcionamiento, que tienen que ver con la política inflacionaria, consideramos, señora presidenta que las inversiones deben realizarse y sus costos deben ser tenidos en cuenta para la fijación de las tarifas, pero ¡ajo!, bajo un esquema de funcionamiento que incorpore, en relación a las inversiones, las siempre presentes restricciones en materia de recursos, su rentabilidad y pertinencia y la necesaria previsión de la capacidad de pago. Para nosotros estas cuestiones son fundamentales, así como también creemos que deben existir similares conceptos en materia de costos. En ese sentido el «reconocimiento» –entre comillas– o traslado de costos no puede ser la mecánica elegida a los efectos de legitimar erogaciones que no cumplan los criterios que expusimos anterior-

mente, porque ello implicaría, a nuestro juicio, que más que un reconocimiento de costos en la tarifa estaríamos hablando, entonces, de la ausencia de una gestión que tenga el imperativo de la eficiencia y la eficacia, pero que también esté indicando que las coordinaciones no fueron las adecuadas. Los resultados de las empresas se expresan en bienes y servicios públicos, y en un proceso de desarrollo tienen que aspirar a tener cada vez la más alta calidad y, al mismo tiempo, llegar a los usuarios a través de tarifas que sinteticen todas estas consideraciones y criterios.

Nosotros ahora estamos convencidos de que las tarifas no pueden definirse sin tener en cuenta este conjunto de elementos que estamos planteando, que por un lado refieren a las empresas en su conjunto, pero que, por otro lado, refieren a la sociedad en su conjunto. Es por eso que respecto a los costos exógenos, al precio del crudo y al tipo de cambio asociado a la compra del crudo, decimos que tenemos que tomar en cuenta una adecuada perspectiva temporal que permita gestionar la inevitable volatilidad que afecta al precio del barril y al tipo de cambio. Los costos exógenos, en función de estos criterios, siempre fueron incorporados a la tarifa en su totalidad. Constituyó un imperativo incorporar a la tarifa el costo de la utilización de divisas para un recurso energético importado como es el petróleo. Prácticamente hay una coincidencia total en cuanto a la evolución del reconocimiento de costos externos y los costos observados en la práctica. Esto es la evolución del precio del barril de crudo y el tipo de cambio. En oportunidad de su comparecencia, el ministro de Economía y Finanzas, Danilo Astori, detalló año a año la cadencia de ingresos producto del traslado a tarifas de los costos exógenos señalados, explicando desvíos temporarios y la forma en que se subsanaron; y, en particular, el crédito fiscal como consecuencia del pago del IVA de la construcción de la planta desulfuradora, que alcanzó USD 63 millones.

El Ministerio de Economía y Finanzas, por razones de buena gestión, tiene que asegurarse que algo tan delicado como es la utilización de divisas para un recurso energético tan importante como es el petróleo no termine siendo subsidiado o subsidiando, mejor dicho, al consumidor.

En síntesis, todos los aumentos de costos principales externos que inciden en la formación del precio del combustible fueron trasladados a la tarifa, pero no así todos los costos endógenos o internos asociados a la gestión porque, a nuestro juicio, no correspondía. Los costos endógenos asociados a la gestión, con falta de eficiencia o eficacia no los podemos trasladar. Nosotros compartimos –y lo quiero señalar porque acá se habló del plan estratégico–, estamos totalmente de acuerdo y suscribimos el plan estratégico, pero lo que no compartimos es la forma, las herramientas que se utilizaron para llevarlo adelante. Reitero que el plan estratégico tiene que ver con el contexto, con las circunstancias en que fue elaborado y, también, con el necesario análisis del encarecimiento, como decía el expresidente Mujica, y con una cantidad de factores más que inciden

y que tenemos la obligación de analizar, de controlar y de que no se nos descontren.

(Campana de orden).

SEÑORA PRESIDENTA (Ivonne Passada).- Quiero ampararla en el uso de la palabra, señora senadora.

La Mesa ruega a los señores senadores que cooperen en sala y hagan silencio.

Puede continuar la señora senadora.

SEÑORA PAYSSÉ.- La política antinflacionaria incorporó la decisión de no trasladar a la población a través de las tarifas las consecuencias de decisiones que entendemos no estaban justificadas o que no incorporaban plenamente los acuerdos antes mencionados. Y respecto a los costos de distribución, también quería decir alguna cosa, señora presidenta. Decía el economista Fernando Lorenzo: «[...] 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». Y más adelante agregaba: «[...] porque si costos privados, definidos en ámbitos fuera de la decisión de los ámbitos públicos, son absorbidos y financiados desde las tarifas que pagan todos los ciudadanos, eso tiene todo el formato de un impuesto privatizado [...]». Y Astori decía en la comisión –está en la versión taquigráfica, pero voy a sintetizar solo una parte– que la percepción del ministerio a propósito 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. En el período que estamos analizando no ha habido un esfuerzo por mejorar los resultados del impacto de los costos de distribución.

Para terminar con esta parte, respecto del desvío del programa financiero, o sea de las inversiones, si bien la empresa pública le presentó al Poder Ejecutivo presupuestos anuales, ello no incluye las inversiones de las empresas que están vinculadas. Acá se dijo que no era necesario, pero nosotros consideramos que en el marco de un programa financiero no solo es necesario, sino también indispensable. Por lo tanto, los costos de muchas de las inversiones más que se triplicaron en relación a lo planificado.

Señora presidenta: respecto a las deficiencias que nosotros constatamos en la gestión del endeudamiento, creo que la forma en que se endeudó Ancap no guarda relación con los parámetros de endeudamiento que los Gobiernos del Frente Amplio estipularon a partir del año 2005: desdolarizar la deuda, buscar tasas más convenientes y alargar los plazos del repago.

Acá también se dijo, dentro de las cosas que escuché, que al presidente le está faltando autoridad y que el Frente Amplio mintió en la campaña electoral; y también se dijo que se aplicó un tarifazo para bancar el «choclo». Quiero decir que las empresas públicas venían reduciendo su contribución al resultado global del sector público. Los senadores pudieron apreciar tres transparencias dentro de la presentación del presupuesto nacional que indican que en el año 2008 contribuía en un 4,6 % al resultado global, estructural, y que en el 2014 esa contribución había ascendido al 2,3 %. En una siguiente transparencia se decía que en los próximos años será necesario recomponer parcialmente la contribución de las empresas públicas, y se marcaba que era necesaria esa reestructura para colaborar al resultado global, pensando siempre el resultado global como la herramienta necesaria para poder desarrollar las políticas públicas de distribución, de equidad, de justicia social, que desde el programa de nuestra fuerza política hemos sustentado a lo largo del tiempo.

También tomábamos nota de un compromiso asumido por las empresas públicas en acuerdo con el Poder Ejecutivo para mejorar el resultado operativo de las mismas en millones de dólares. Teníamos ahí a Ancap, Antel, UTE, OSE, Administración Nacional de Puertos, con un total de USD 440 millones, al término del año 2009.

Creemos que las inversiones son imprescindibles para que nuestras empresas públicas estén en las mejores condiciones para ofrecer los servicios y para competir, las que están en competencia, por ello en las inversiones hay un compromiso 2015-2019 de aportes para que eso sea factible.

Termino diciendo que aquí se están haciendo cosas, tanto de parte del Gobierno como del presidente de la república y no le está faltando autoridad, como se dijo anteriormente.

Quiero recordar que los señores ministros Astori y Cosse comparecieron ante la Comisión de Hacienda Integrada de ambas cámaras, para exponer sobre la capitalización de Ancap que, reitero, votamos con mucha convicción, pero también con gran preocupación porque hubiéramos preferido no tener que llegar a tomar medidas de esta naturaleza. Sin embargo, en el marco de la recomposición, apoyo y fortalecimiento de la empresa pública estamos convencidos de que es una herramienta más que justificada.

En dicha oportunidad, el señor ministro de Economía y Finanzas decía que este proyecto de ley que se inscribe en las medidas que está tomando el Gobierno para mejorar la situación económica, financiera y de liquidez del ente, tiene que ser visto desde el punto de vista operativo como un empujón o un apoyo a la empresa Ancap. Este proyecto de ley busca recomponer patrimonialmente al ente porque, obviamente, su patrimonio sufrió las consecuencias de los resultados que se han dado hasta ahora. Pero, como si eso

fuera poco, en ese momento también se nos dijo –y sabemos que es así– que el Gobierno está tomando una serie de medidas que simplemente voy a enunciar. Allí se nos transmitió lo vinculado al préstamo de la CAF, la operación de cobertura cambiaria con el Banco Central del Uruguay, operaciones de cobertura de precios de las materias primas, reperfilamiento de la deuda a mediano plazo –ya lo dije, pero lo reitero porque hemos tenido resultados evidentes vinculados a esta forma de reperfilar la deuda de Ancap–, costos de distribución y biocombustibles. Respecto a esto último, se ha solicitado mayor información a ALUR, a los efectos de poder analizar escenarios que consideren minimizar la mezcla de biocombustibles en un proceso que lleve a optimizar los costos para el Grupo Ancap. También hay que mencionar la parada técnica de la refinería porque por temas técnicos que desconozco –no los podría describir– necesita detener su funcionamiento cada cierto tiempo y es indispensable que eso se haga. La decisión se tiene que tomar en este mes de febrero y estamos analizando el marco de acciones en función de que la parada técnica corresponde hacerla este año.

En materia de costos y gastos y teniendo en cuenta lo que dije anteriormente, destaco que se están estableciendo medidas. También, como todos saben, se está en proceso de selección de un gerente financiero. Aclaro que este planteo lo hago en nombre de Asamblea Uruguay, de mis compañeros del Frente Líber Seregni, pero tengo la total convicción de que mis compañeros de bancada no solo comprenden la situación, sino que además colaboraron para que estas visiones pudieran ser expresadas en un informe unitario. Todo esto hace que termine mi exposición invocando las palabras del general Seregni, que para mí es un rumbo a seguir: «Yo les he dicho siempre a mis compañeros que importa, por supuesto, la decisión que tomamos, pero importa por sobre todas las cosas, la mañana siguiente. Todas nuestras decisiones deben estar pensadas, calculadas y jugadas con la responsabilidad, pero, sobre todo, pensando en la mañana siguiente». Nosotros estamos pensando en la mañana siguiente y fortaleciendo Ancap porque la vislumbramos como lo hemos hecho siempre, como una empresa fundamental, estratégica y con todas las condiciones que intenté expresar anteriormente.

SEÑOR DE LEÓN.- Pido la palabra.

SEÑORA PRESIDENTA (Ivonne Passada).- Tiene la palabra el señor senador.

SEÑOR DE LEÓN.- Señora presidenta: el miembro informante del informe del Frente Amplio de la comisión investigadora expuso con meridiana claridad el resultado de su trabajo, dejando fundamentada cada una de las respuestas a las denuncias realizadas por el Partido Nacional.

Antes de comenzar mi intervención creo necesario hacer algunas consideraciones. Nuevamente en el día de hoy se hace referencia a la ausencia del señor presidente del Senado y tal como lo dijimos cuando se discutió lo relati-

vo a la fecha de la realización de esta sesión, nuevamente creemos conveniente hacer una serie de puntualizaciones. En primer lugar, quiero decir que durante cinco meses se estuvo trabajando en esta comisión investigadora y que en ella participó como invitado el señor presidente del Senado, Raúl Sendic. Como bien fue reconocido por algún representante de la oposición en el día de hoy, estuvo allí presente por más de seis horas, contestando todas las preguntas que se le formularon. Entonces, ¿qué sentido tenía que estuviera presente en el día de hoy? Aquí no estamos hablando de un juicio político al vicepresidente de la república o al presidente del Senado ni tampoco de una interpelación, sino que lo que estamos haciendo es analizar y discutir sobre la base de los cuatro informes presentados por los cuatro partidos representados en la comisión investigadora.

Antes de entrar a los detalles de lo que se estuvo discutiendo en esta comisión investigadora, queremos dejar en claro que nos consideramos defensores de un Estado moderno, innovador, sustentado en las empresas públicas y en la articulación público-privada, tomando como base fundamental la visión de José Batlle y Ordóñez. Creemos que este Uruguay frenteamplista se debe proyectar tomando como base fundamental esa visión de principios del siglo pasado, que tiene tanto que ver con el país que hoy tenemos. En ningún caso consideramos que eso se vaya a transformar en «desarrollismo mágico», como aquí se planteó en alguna oportunidad en el día de hoy.

Esta historia sobre Ancap se inició hace varios meses, cuando comienza a instalarse un relato con base en determinadas premisas. Algunas vienen de larga data en la historia del país y otras son más innovadoras y recientes. La mayor parte de ellas –no nos gusta generalizar– tienen como denominador común una visión contraria a un Estado fuerte, dinámico, con empresas y bancos públicos vigorosos, que jueguen un rol importante para el desarrollo de la sociedad. En esta lógica en nuestro país –aunque no solo aquí–, se ha intentado desarrollar, de diferentes maneras, procesos y avances en contra de esta visión, en la que el Estado y las empresas tienen un rol importante. En este sentido, quiero recordar las privatizaciones en la década de los noventa, la falta de inversión, que es otra forma de atacar el sector estatal y las empresas públicas y los megatratados. Cuando analizamos estos últimos, encontramos en ellos un fuerte componente desregulador, fundamentalmente vinculado al sector estatal y en algunos casos surgen planteos que lo que buscan –también lo hemos visto en el día de hoy– es promover la pérdida de autonomía del Estado y, en este caso en particular, de las empresas públicas. Todo eso ha estado instalándose en la discusión en el Uruguay y en varios aspectos se ha dado en el caso de Ancap. Es algo que tiene larga data. No voy a referirme a ello porque el señor senador Carámbula ya lo hizo cuando aludió a la creación de Ancap y a la visión del Estado de bienestar que se tenía en ese desarrollo batllista de principios del siglo pasado, que tuvo como eje central promover una política estatista, cuya base funda-

mental fue, precisamente, el intento de llegar a un Estado de bienestar.

Como decíamos, en la década de los noventa también hubo avances. En esta sesión se habló del plebiscito del 7 de diciembre de 2003.

Como vemos, para las derechas, no solo en Uruguay se ha demonizado sistemáticamente la presencia del Estado en la producción y en el desarrollo del país. Hace varios meses, cuando se hablaba del déficit fiscal, estos actores comenzaron a instalar un relato responsabilizando a las empresas como principales causantes de ese déficit –lo que no es correcto, tal como se ha señalado en varias oportunidades– y crearon ese clima de duda e incertidumbre sobre las empresas públicas y en particular sobre Ancap.

Durante el gobierno del expresidente José Mujica –ya se dijo en la sesión de hoy y no voy a ahondar en ello, simplemente quiero hacer un señalamiento– participaron en la gestión de Ancap tanto directores del oficialismo como de la oposición. No lo planteo buscando generar debate, sino, fundamentalmente, porque conocemos a quienes intervinieron en esa gestión y de alguna manera estuvimos relacionados con esos directores de la oposición. Tenemos un gran respeto por ellos, por sus capacidades, su compromiso, su visión crítica –en los momentos en que entendieron que era necesaria–, y también por el fuerte compromiso en la gestión que desarrollaron en estos años durante el período de gobierno del expresidente José Mujica. En ningún momento cuestionaron el plan estratégico –hay que aclarar que ellos no estuvieron en su elaboración, porque fue anterior– y tampoco señalaron irregularidades ni ilícitos más allá de los matices, de las diferencias, de los planteos críticos como hoy señaló el señor senador Camy. Esto no quiere decir que neguemos que hayan existido esos matices, sino que en ese momento no hubo cuestionamientos en los temas centrales de la gestión que se desarrolló, tal como lo señaló en sala el señor senador Mujica.

En la comisión investigadora parte de la oposición se dedicó a trabajar en la interna investigando, intercambiando y ratificando información, convocando a diferentes actores públicos y privados, es decir que puso el foco principalmente en ese trabajo. Para otros, el trabajo de la comisión investigadora –discutir, clarificar, analizar– no fue lo central, sino que intentaron colocar las denuncias en la opinión pública a través de los grandes medios de comunicación. Luego, cuando esos temas se discutían, concurrían las personas involucradas y se traía la información que luego se analizaba, nunca salieron a aclarar algunos de los planteos o denuncias hechas primero públicamente, antes que los temas fueran discutidos en la interna de la comisión.

Con algunos esta discusión parece ser de oídos sordos. Lamentablemente, muchas conclusiones ya se habían sacado al inicio de la comisión investigadora, lo que en algún aspecto invalida el valor que pueden y deben tener

estas comisiones cuyo objetivo es clarificar temas desde el ámbito legislativo.

Para hablar de Ancap en el período comprendido entre 2005 y 2015 vamos a tener que referirnos al plan estratégico, a la política energética y a las realizaciones. Pero es bueno comenzar por lo que ocurría en el país en los primeros años a partir del 2000, tristemente conocidos por los apagones, los apagones programados, la inseguridad energética, las importaciones constantes de energía llegando a pagar hasta USD 400 el megavatio hora, cuando se importaba de Argentina. Entre los años 2004 y 2012 –porque este plan energético que desarrolló el país comenzó en el año 2008 y los resultados empezaron a verse más adelante, a partir de los años 2012, 2013, 2014 y 2015–, Uruguay gastó en importación de energía de Brasil y Argentina la suma de USD 1000 millones. En 2005 se gastaron USD 58 millones; en 2006, USD 169 millones; en 2007, USD 61 millones; en 2008, con sequía, USD 168 millones y, en 2009, también con sequía, USD 263 millones. De ahí hasta el 2012, en ese período de 2004 a 2012, USD 1000 millones fueron gastados por el país. Son divisas que salieron del país a Argentina y Brasil. En los años 2013, 2014 y 2015 no se importó un solo megavatio de Argentina y Brasil y eso tiene que ver con el plan energético al que nos vamos a referir.

Esas divisas se fueron, esos USD 1000 millones no generaron trabajo, empleo ni infraestructura en el Uruguay. Tal vez ese fue el neoliberalismo mágico al que se hizo mención en el día de hoy. Ahora nuestro país exporta energía, no la importa; ha desarrollado una capacidad instalada energética como nunca había habido en el país, teniendo como base fundamental un plan que comenzó a desplegarse durante el primer año de gobierno del doctor Tabaré Vázquez. Ese plan energético estuvo acompañado también de un desarrollo en telecomunicaciones y en saneamiento. Este último, obviamente, no comenzó en el primer período de gobierno del Frente Amplio, sino en Gobiernos anteriores – repito, en Gobiernos anteriores– y culminó con una de las obras ambientales más importantes del país, que es el saneamiento de Montevideo. En el tema energético se comienza con ese plan ya que había habido un fuerte proceso de desinversión en el sector energético del país. Esos resultados que mencionábamos muestran claramente la situación en que se encontraba Uruguay y la fuerte dependencia en la región no solo con el petróleo, sino también con la compra de energía eléctrica.

La última gran inversión energética que se había hecho en nuestro país tuvo lugar en el año 1982, con la represa de Palmar, pero en el período de Tabaré Vázquez y, posteriormente, de José Mujica, se define y ejecuta la política energética que coloca a las empresas públicas, UTE y Ancap, como motores de ese proceso de cambio. Entre los años 2005 y 2014 se invirtieron en el sector energético USD 7100 millones. Las empresas públicas invirtieron USD 2400 millones y, el sector privado, alrededor de USD 4700 millones. Todo lo realizado estuvo en el marco

de una visión que el Frente Amplio ha tenido —y tiene— como fundamento principal en el modelo de país que venimos planteando y que tiene como objetivo ir hacia un determinado desarrollo en el Uruguay, lo que se ha visto plasmado en los últimos años.

Esta discusión, en la comisión investigadora y a veces por momentos en esta sesión, en algunos temas parece ser de oídos sordos. Se han planteado por parte del miembro informante y de otros legisladores, algunas respuestas; en el informe eso está detallado en relación con varios planteos que se realizaron en las denuncias presentadas por el Partido Nacional y con posterioridad a ellas. Quiero hacer mención a algunas de las referencias que se han efectuado.

Con respecto al ingreso de personal a algunas empresas, en particular, a ALUR, ante todo es bueno señalar que hasta el año 2005 ALUR era una comercializadora de alcoholes y solventes. Su giro principal, reitero, era comercializar, y tenía 15 trabajadores. Tal como se señaló y se planteó como referencia, pasó de tener 15 personas a 783 en 2015, sin decir en ningún momento —cuando se hace una comparación— qué ocurrió en el medio, en esos diez años. Si no se dice qué ocurrió en ese lapso, resulta sorprendente que haya pasado de 15 a 783 trabajadores.

En febrero de 2006, cuando se comienza a desarrollar en ALUR un plan agroenergético alimentario con la construcción de cuatro plantas, con cuatro fuertes inversiones industriales y con el avance y desarrollo de los biocombustibles, la empresa toma posesión de la ex-Calnú. En el acuerdo se establece que se incorporan los extrabajadores de Calnú, por lo que en 2006, alrededor de 400 personas se incorporan a la plantilla de ALUR.

En diciembre de 2007, ALUR toma posesión de la planta de Paysandú perteneciente a CABA —la vieja destilería que en su momento fue de Ancap—, y en octubre de 2009 se inaugura la destilería de ALUR en Bella Unión, en la que también se incorporan trabajadores porque era una actividad que no se desarrollaba en la vieja Calnú. Por su parte, también en octubre de 2009, se inaugura la primera planta de biodiésel en Paso de la Arena; en junio de 2013, se inaugura la segunda planta de biodiésel en Capurro y, en octubre de 2014, la Planta Bioetanol Paysandú.

(Ocupa la presidencia la señora Lucía Topolansky).

—Obviamente, entre los años 2005 y 2014 sucedieron muchas cosas en ALUR. Estas plantas necesitan de personal para llevar adelante las actividades mencionadas; por eso no se podía hablar con tanta soltura de una cantidad enorme de ingresos y decir que ALUR en 2005 tenía 14 trabajadores y ahora tiene alrededor de 760.

Se habló también del ingreso de personal en año electoral. Como mencionábamos, en 2014 se inauguró la planta de Paysandú, una obra que llevó más de dos años y que no se tenía previsto en qué momento se iba a terminar.

Tampoco se entendió que era bueno dejar esa planta parada hasta el año 2015. Es necesario recordar que la mayor parte de los trabajadores que se incorporaron a la nueva planta de ALUR en Paysandú pertenecían a la pequeña destilería que se tenía en ese departamento. Obviamente, se tuvieron que incorporar algunos otros porque se trata de una planta mayor a la que había en Paysandú. En Capurro se inauguró la planta en 2012, o sea, fuera del período electoral; en 2006 se inauguró otra planta; en 2009 coincidió y en 2014 sucedió lo que señalamos.

Otro aspecto tiene que ver con algo que se mencionó no solo en el día de hoy, sino también en varias oportunidades, en el sentido de que el Frente Amplio ha sido tal vez quien creó estas empresas que funcionan dentro del derecho privado. Eso no es así y lo vamos a decir tantas veces como sea necesario. Las empresas fueron creadas en los gobiernos de Sanguinetti y del doctor Lacalle Herrera, fundamentalmente en el primero. En relación con las veinte empresas controladas por Ancap, podemos decir que solo dos fueron creadas en los gobiernos del Frente Amplio; la gran mayoría surgió en los gobiernos anteriores. Esto no quiere decir que no compartamos varios de los planteos realizados acerca de las empresas controladas, cuyo rol y controles debemos discutir y rediscutir, pero de todos modos es bueno aclarar que las mismas no fueron obra del Frente Amplio en estos años.

Otro aspecto que se ha mencionado en varias oportunidades tiene que ver con el capítulo vinculado a la Planta Bioetanol Paysandú. Hoy se llegó a decir que los valores eran de USD 20 millones. Hemos escuchado de todo en relación con lo que ha sido este proyecto de la planta de Paysandú. No voy a hacer referencia a la denuncia planteada por el Partido Nacional, que toma como base las presunciones de las que partían los señores Pérez Morgan y Correa. Comparto casi en su totalidad lo que expresó el señor senador Bordaberry cuando hizo referencia al tema vinculado con la planta de Paysandú, aunque lo voy a complementar en otros dos aspectos: la denuncia que imputa a ALUR en cuanto a que sobrefacturó y direccionó la adjudicación de la planta y el hecho de que la denuncia refiere a un problema de magnitud en los valores de la inversión. Como se ha señalado y está claramente establecido en el informe que presenta el Frente Amplio, es conveniente especificar —para la mejor comprensión del tema— que el proyecto completo de esta planta de etanol en Paysandú se dividió en dos partes: una referida al proceso productivo principal y, la otra, relacionada con los periféricos o procesos soporte. Para la contratación en el proceso principal se realizó una invitación internacional a precios en diciembre de 2010. El informe detalla todo este proceso en el que se invitó a ocho empresas internacionales con amplios antecedentes y experiencia comprobada a esa fecha. Por su parte, la contratación de los periféricos se realizó en llamados abiertos y, para los más relevantes, se hicieron llamados a través de publicaciones en el *Diario Oficial*, habiéndose recibido en todos los casos más de tres

ofertas. Pero la denuncia imputa a ALUR que sobrefactuó y direccionó la adjudicación de la planta de bioetanol.

En primer lugar, corresponde señalar que no se ha aportado una sola evidencia de que haya existido sobrefacturación ni direccionamiento en la selección de la empresa adjudicataria.

Por otro lado, recordemos que el senador denunciante tiene la carga de la prueba para destruir la presunción de la inocencia, de la que gozan todos los habitantes de la república, en definitiva.

No se han acreditado ante la comisión investigadora documentos confiables, creíbles, auténticos o reconocidos por sus autores en el caso de documentos privados ni mucho menos en el de documentos públicos. Tampoco se acreditaron las supuestas sobrefacturaciones ni con pericias de técnicos de prestigio internacional.

Por lo tanto, deben descartarse esas imputaciones por su mérito. No hay hechos ni actos que puedan calificarse de irregularidades o ilícitos en relación con la denuncia imputada a ALUR en cuanto a la sobrefacturación.

SEÑOR MIERES.- ¿Me permite una interrupción, señor senador?

SEÑOR DE LEÓN.- Lo escuché atentamente, señor senador. Al final, si me queda tiempo, con mucho gusto.

La acusación se realizó utilizando información secundaria –reitero, cuya autenticidad no fue acreditada–, obtenida a través de Internet sobre costos de construcción de plantas de bioetanol. No tienen ningún medio de prueba como para demostrar que existió sobrefacturación.

Ninguna de las empresas que participó en este proceso –repite: ninguna de las empresas– presentó queja o denuncia en ese sentido. Ello confirma, también, la regularidad del procedimiento llevado a cabo.

La empresa Elecnor, que fue una de las que participó hasta el final de este proceso competitivo, declaró que no presentó queja sobre el proceso de selección. También fue anexada a la comisión investigadora una nota de dicha empresa en la que, específicamente, manifiesta que no existe oposición ni valoración a la decisión de adjudicación tomada por ALUR.

Otro aspecto que me parece importante señalar es que cuando se presentó este plan y se solicitó el apoyo a Ancap para su financiamiento –obviamente, ALUR no tenía capacidad para financiar un proyecto de USD 147 millones–, dichos recursos fueron aprobados por la unanimidad del Directorio de Ancap. Anteriormente el señor senador Camy señalaba este aspecto.

SEÑORA PRESIDENTA.- Disculpe, señor senador, ha llegado a la Mesa una moción para que se prorrogue el tiempo de que dispone.

Se va a votar la moción formulada.

(Se vota).

–22 en 23. **Afirmativa.**

Puede continuar el señor senador.

SEÑOR DE LEÓN.- Muchas gracias, señora presidenta.

Como decía, ese financiamiento fue aprobado por unanimidad.

En su momento, cuando fueron señaladas algunas denuncias en el Parlamento, más específicamente en la Comisión de Industria, Energía, Comercio, Turismo y Servicios del Senado por los representantes de esta empresa, el exdirector Máspoli –que participó en una conferencia de prensa donde aclaramos debidamente todo este proceso–, señaló: «La convocatoria de ayer estuvo dedicada a aclarar cuál es la situación, a darle realidad a una información que no era veraz. Hay un largo proceso que se inicia en 2010 para la construcción de la planta de bioetanol donde califican ocho empresas de reconocida capacidad a nivel internacional. Es un proceso transparente que a lo largo de todos estos años termina con la elección de la empresa seleccionada».

Más adelante, con relación a su propia opinión, el exdirector Máspoli expresa: «Mi opinión y mi posición» es la que he dado. Fue un proceso «transparente, que no ofrece ningún reparo, que se hizo de acuerdo a las normas de la buena administración. En ese marco, como hemos dicho desde siempre, fue la actitud que reclamamos a la oposición cuando estábamos en el Gobierno: las cosas que son buenas para el país hay que apoyarlas».

Con relación a la denuncia sobre la magnitud en los valores de inversión queremos señalar que se han hecho algunas referencias con respecto al costo por litro de acuerdo con la inversión. Se mencionó un informe internacional vinculado a costos de inversión de plantas de biocombustible. Sin embargo, no se citó el total de esos valores que se señalaban en ese informe de referencia y donde queda claro que, dependiendo de las características de la prestaciones, muchas veces esos costos unitarios por litro o por inversión van desde 1,25 a 2, 41, a 4,85. Esas son referencias que varían de país en país y que tienen que ver con muchos aspectos. Esto significa que no se pueden tomar en cuenta sin contextualizar todos los aspectos que inciden a la hora de llevar adelante un proyecto de estas características.

Reitero, como se indicó en el informe del Frente Amplio, ha quedado claramente señalada la legitimidad de

este proceso vinculado a la Planta Bioetanol Paysandú. Ni hablar, como dijo el señor senador Bordaberry, de la información planteada por esta empresa que quiso entrar por la ventana para participar de este proceso. Creo que ya ha sido calificada por parte de quienes han realizado otros informes, no el del Frente Amplio.

Otro punto que me interesa abordar, tiene que ver con los precios de los biocombustibles y a los contratos, tema que ha quedado claramente señalado cuando hablamos de los ajustes retroactivos que se realizaron en su momento por parte de ALUR y Ancap.

Los primeros contratos se hicieron en el año 2009 a determinadas capacidades instaladas. La producción empezó de manera progresiva. En los primeros años hubo capacidad ociosa y por eso se realizó un ajuste retroactivo vinculado para que no impactara negativamente la falta de capacidad instalada de producción por parte de ALUR. En ningún caso esos contratos retroactivos buscaron lograr resultados positivos en los balances de ALUR, ya que en esos años los resultados de la empresa todavía eran negativos. No era el objetivo buscar que esos ejercicios terminaran con resultados positivos, es decir, revertir los resultados negativos a partir de estos ajustes retroactivos que se hicieron en los contratos. Pero no se puede seguir diciendo –como se hace por parte de la prensa y en algunas afirmaciones de los legisladores– que los precios de los biocombustibles de ALUR sean dos, tres, cuatro o cinco veces más caros que los del mercado internacional. ¡Por favor! Que no se siga afirmando eso. Cuando el actual gerente general de ALUR compareció en la comisión investigadora estableció claramente que ha habido un proceso de mejora permanente en relación con la eficiencia en los resultados, en los costos y, obviamente, en los precios de los biocombustibles. Solo por dar un dato: en el año 2015 hubo una reducción de entre un 25 % y 30 % en los precios de los biocombustibles cuando ALUR le comercializaba a Ancap. O sea que no es correcto decir que ha habido un aumento significativo de los precios de los biocombustibles en los últimos años.

Más aún, a quienes sostienen que los precios de los biocombustibles de ALUR son dos, tres, cuatro o cinco veces más caros, les digo lo siguiente. Hoy el precio internacional del biodiésel, por ejemplo en la Argentina –donde hay un subsidio de un 30 % en la materia prima–, ronda los USD 719. Les estoy dando el precio de la materia prima con un 30 % de subsidio. En Uruguay, el valor del metro cúbico es de USD 1117 y en Estados Unidos, de USD 835. Hay que tener en cuenta que los valores de Estados Unidos y de Argentina son FOB, es decir que hay que agregarle flete, flete interno y costos de introducción.

En el caso del etanol de Paysandú, que todavía no alcanza los 70.000 metros cúbicos de capacidad instalada, sino que ronda los 38.000 y 40.000 metros cúbicos –como ocurrió en 2015–, el precio de transferencia fue de USD 1250 el metro cúbico y va a ser cercano a los

USD 950 cuando se llegue a capacidad instalada. En Argentina, el valor es de USD 730 el metro cúbico.

Aclaro que estos son precios internacionales de referencia al día de hoy de los biocombustibles, que se pueden buscar en cualquier página web.

No podemos seguir haciendo esas afirmaciones porque, por lo menos, están equivocadas.

Podríamos hablar también de las compras de petróleo y de la lancha, pero este tema fue abordado por el miembro informante en el amplio y detallado informe que se presentó en el día de hoy.

Sí voy a contestar una alusión política que considero muy grave. En el día de hoy se hizo una alusión a la campaña de la lista 711, diciendo que fue copiada o tuvo en cuenta las campañas publicitarias de Ancap. Eso es falso y lo vamos a decir en los ámbitos correspondientes. Es más, cuando se nos hacen esos planteos, se habla de nueva política, de que todos debemos ir hacia una nueva política. Estamos de acuerdo. Ahora bien, el señor senador Mieres, que en esta sesión nos habló de nueva política y nos dio clases de moral, pasa por alto lo siguiente. Ayer, revisando el informe presentado por el Partido Independiente, nos encontramos con algo peor.

Hago un paréntesis para señalar que coincido con el señor senador Bordaberry en el sentido de que uno de los hechos más lamentables que ocurrió en este proceso de la comisión investigadora fue cuando se decidió que, en función del tema que se trataría, la sesión pasaría a funcionar en régimen de secreta. Lamentablemente, a pesar de que se tomó esa decisión, se produjo una filtración a la prensa.

Como decía, ayer nos encontramos con algo peor. En el informe presentado por el Partido Independiente, hojas 116 y 117, donde se hace referencia a la denuncia de Exor, se cita entrecomillado al doctor Bianchi. La comisión investigadora decidió que la participación del doctor Bianchi, gerente de Jurídica de Ancap, sería realizada en una sesión secreta. Sin embargo, a las pocas semanas nos encontramos con un informe de un partido donde dedica una parte importante al capítulo Exor y menciona y refiere permanentemente conceptos vertidos por el doctor Bianchi.

SEÑOR MIERES.- Pido la palabra para contestar una alusión.

SEÑOR DE LEÓN.- ¡Es increíble! ¡No lo podía utilizar! Por el contrario, tanto el Partido Nacional como el Partido Colorado, en sus informes, en el capítulo relativo a Exor, hacen una referencia explícita a que no pueden utilizar elementos aportados por el doctor Bianchi a la hora de establecer sus conclusiones. Sin embargo, como dije antes, nos encontramos con que en el informe realizado por el Partido Independiente se manejan dichos conceptos.

En función de que nos queda poco tiempo, queremos decir que todo el proceso llevado adelante por Ancap durante estos años se basó en la implementación de la política energética, cuya discusión fuera iniciada en 2005, aprobada por el Poder Ejecutivo en 2008 y ratificada en 2010 por todos los partidos políticos en virtud de un acuerdo multipartidario de energía. Esa política energética tuvo, entre algunas de sus premisas, la necesidad de superar la situación energética nacional muy centrada en la coyuntura; de fuerte dependencia del petróleo importado; de escasa participación de fuentes autóctonas en la matriz global y el retraso en las inversiones, tal como mencionamos al inicio de nuestra intervención.

Ante esta situación, el Estado asumió un rol directriz en materia de política energética. El liderazgo en el desarrollo de ese plan energético nacional correspondió al Ministerio de Industria, Energía y Minería y para su elaboración se contó con un número muy importante de actores, tanto públicos como privados. Podríamos decir que tuvo a las dos empresas energéticas del país como líderes principales.

Los lineamientos estratégicos del plan energético se orientaron hacia la independencia energética, a una matriz más soberana, a la integración regional, a la búsqueda de actividades energéticas o formas de producción de energía ambientalmente sustentables, etcétera. Creo que eso se ha cumplido con creces.

Cabe señalar que esa política energética tuvo luego un plan estratégico ampliamente desarrollado por el señor senador Carámbula, cuyos ejes fundamentales se centraron en las inversiones mixtas, en la ampliación de la capacidad de la refinería de La Teja, en la instalación de la planta desulfuradora y en el desarrollo de una matriz energética que tuviera como base las energías renovables y, en el caso de Ancap, los biocombustibles. Todo esto fue posible gracias al plan estratégico llevado adelante por la empresa Ancap. Así fue como en alrededor de nueve años se desarrolló un plan de USD 1250 millones, que comprendió la planta desulfuradora y las cuatro plantas de biocombustibles.

Ese plan energético tuvo un elemento central: el Uruguay decidió definitivamente trabajar y comprometer a las principales empresas petroleras del mundo a dirigir su mirada a nuestro país. En efecto, faltan pocas semanas para que Total, Exxon y State Oil –una empresa francesa, una importantísima compañía petrolera privada del mundo y la principal empresa estatal especialista en búsqueda de petróleo en plataforma marítima, respectivamente–, comiencen las perforaciones más importantes que se han hecho en nuestra plataforma marítima. En estos días, en virtud de ese plan estratégico que tuvo como elemento central el tema petrolero, el doctor Tabaré Vázquez convocó a los expresidentes y, mientras tanto, los señores senadores Bordaberry y Lacalle Pou están planteando su propuesta acerca de qué debería hacer el país frente a un

Uruguay petrolero y qué hacer con la renta. Esto tiene que ver con ese plan estratégico que ha venido desarrollando Ancap a lo largo de estos años.

Obviamente que estos procesos han necesitado de un fuerte financiamiento e inversiones que, muchas veces, estas empresas del Estado, a pesar de que después se pretende que puedan competir, no han recibido. Recordemos que los beneficios incluidos en la ley de promoción de inversiones han sido pensados para el sector privado. Estoy de acuerdo con que el sector privado tenga esos beneficios, pero que conste que, en ese sentido, las empresas públicas no han recibido la misma atención que las empresas privadas.

Debemos hablar también de impactos ambientales.

El señor senador Carámbula, en su intervención se refirió a la planta desulfuradora y sus impactos ambientales. Junto con el saneamiento de Montevideo, la principal inversión ambiental que ha hecho el país es la planta desulfuradora. Si no se hubiera hecho, el plan B hubiera sido cerrar la refinería de La Teja. No había forma de no hacer esta inversión. Pero también ha habido impactos ambientales a partir de las inversiones realizadas como, por ejemplo, el caso de los biocombustibles, la mejora de la calidad del aire, la reducción del material particulado y de gases contaminantes generada fundamentalmente por el gasoil sustituido por el biodiésel que hoy Uruguay tiene en cada uno de los vehículos a gasoil. En el caso de Cutcsa, próximamente toda su flota no va a tener el 7 % de biodiésel que tiene todo el gasoil que hoy se comercializa el país, sino que contará con el 20 %, y ya hay empresas de transporte en las que sus camiones están utilizando un 50 %. Ahí se empiezan a ver los efectos que tienen un impacto directo sobre la salud humana, reduciendo riesgos por la eliminación de esos gases contaminantes.

En cuanto al tema de las reducciones de las emisiones de gases de efecto invernadero queremos señalar que esa información fue aportada por la delegación uruguaya en la reunión que se llevó a cabo en París el año pasado. El transporte junto con la industria son los sectores que más energía consumen y alcanzan el 63 % del total nacional. A partir de los biocombustibles, desde 2009, se ha logrado reducir 781.500 toneladas de CO₂ de la atmósfera de nuestro país. Solamente en 2015 la producción de biocombustibles en Uruguay logró reducir un 8 % de las emisiones de gases de efecto invernadero. Estos son resultados concretos. No se trata solamente de temas estratégicos, económicos y de impacto social sobre los que también vamos a hablar, sino del impacto ambiental de estas inversiones. Muchas veces no se consideran las externalidades de los biocombustibles.

En la comisión investigadora señalamos que solo en Bella Unión –según un estudio realizado por Ciemat, de España, instituto referente en el estudio de las externalidades– la producción de etanol de su planta genera emisiones

de gases de efecto invernadero que supone un ahorro de un 66 % con respecto al uso del combustible fósil de referencia que es la nafta. Según la normativa europea esto convierte al bioetanol producido a partir de caña de azúcar en un biocombustible sostenible.

En lo que respecta al balance energético se determinó que la energía obtenida por la energía fósil utilizada fue de un ratio fósil de un 7 %, que es uno de los ratios que se utilizan a la hora de ver el balance energético cuando se producen los biocombustibles.

En lo que tiene que ver con el PBI, la producción de etanol en Bella Unión ha generado entre \$ 27 y \$ 28 por litro de etanol, que se derrama en la economía local y regional. Esos son algunos de los resultados ambientales de esta política que se ha llevado a la práctica en estos años.

También podemos hablar de los resultados sociales. Solo en ALUR hay más de 4500 personas vinculadas a las cuatro cadenas agroenergéticas en distintos lugares del Uruguay. Mientras nosotros estamos acá, hay transportistas de granos, de caña, prestadores de servicios y productores agropecuarios trabajando. En 2015 hay casi 200.000 hectáreas de cultivo vinculadas a pequeños y medianos productores en todo el país y, en Bella Unión, ¡ni hablar! Ya ha sido mencionado y no voy a ahondar sobre los impactos sociales que se han logrado.

Se ha hablado del déficit de Ancap. El señor senador Otheguy ha señalado sus causas, razón por la cual solamente haré una mención. Tal vez esta capitalización, condonación, compensación que se realizó hace pocas semanas se podría haber hecho al inicio de la gestión, del plan estratégico, cuando se iniciaron estas importantes inversiones y Ancap, en vez de haberse endeudado en la totalidad de las inversiones lo hubiera hecho en la mitad de ellas y el resto lo hubiera capitalizado el Estado central. Pero hubo una decisión por parte del Gobierno de hacerlo ahora. Esa no capitalización en el inicio, en 2013, cuando se cancela la primera deuda con PDVSA hubiera significado impactos positivos en los resultados de la empresa en estos años, pero ha quedado claramente señalado que el déficit ha tenido que ver con algunos aspectos vinculados a decisiones macroeconómicas. Hemos tenido distintas posiciones al respecto que han sido señaladas por parte de quienes han participado en la comisión investigadora. El Frente Amplio había planteado su posición al respecto en el año 2014 cuando el exsenador Ope Pasquet propuso la realización de una comisión investigadora. Concretamente, el Frente Amplio en ese momento esgrimió como fundamento que hubo una falta de actualización de los costos correspondientes a la distribución en la paramétrica que establece sus precios y el resto de la pérdida operativa de Ancap se debía a decisiones políticas del directorio y del Gobierno de no trasladar a los precios la necesaria modificación de la paramétrica por la incidencia que podía tener en el control de la inflación. El Frente Amplio, reitero, ya

había planteado esto, por lo tanto la posición que hemos señalado en el día de hoy no es nueva.

Finalmente quiero señalar lo siguiente. En el informe presentado por el Frente Amplio queda claro que no han existido ilícitos ni irregularidades. En cuanto a la gestión –que no fue el foco, pero en varios momentos se terminó discutiendo sobre ella–, creo que sería bueno que tengamos instancias para poder discutir sobre las gestiones de las empresas públicas, para poder analizar cuáles son los planes y las modificaciones que se deberían hacer y que en el día de hoy han mencionado tanto senadores de la oposición como del oficialismo. Se podrán analizar y revisar sin lugar a dudas estos temas, lo cual permitirá definir acciones, tanto desde el Poder Ejecutivo como desde el Parlamento, para aportar en la mejora permanente que requieren estas empresas públicas en la búsqueda de mayor eficiencia e innovación, en el entendido de que son claves en este proceso de transformaciones que venimos desarrollando.

El presidente Tabaré Vázquez ha comenzado a dar señales en este Gobierno. Ha decidido instalar un nuevo equipo en la dirección de la empresa y ha tomado esta decisión sin hacer un solo cuestionamiento a lo realizado hasta el momento por parte de Ancap. Como ha dicho la señora senadora Tourné, esto que se está haciendo está en el marco del plan estratégico que se definió en el año 2007. Quienes hemos analizado en profundidad la temática de la gestión de Ancap en estos años –porque hemos participado en empresas colaterales–, coincidimos en sus buenos resultados y en el cumplimiento de los lineamientos estratégicos que se definieron en su momento en el marco de la política energética y de las pautas delineadas por los Gobiernos del Frente Amplio, con especial énfasis en el primer gobierno del doctor Vázquez que fue donde se definieron los planes energéticos, la ley de agrocombustibles que después votó este Parlamento y el Plan Estratégico de Ancap.

Reitero nuestra conformidad por el trabajo realizado en la comisión investigadora y por el informe realizado por los senadores del Frente Amplio.

Es todo cuanto teníamos para decir.

SEÑORA PRESIDENTA.- Gracias, señor senador.

SEÑOR MIERES.- Pido la palabra para contestar una alusión.

SEÑORA PRESIDENTA.- Tiene la palabra el señor senador.

SEÑOR MIERES.- En realidad por más de una alusión.

El señor senador De León pretende desviar la atención de la imputación, que por cierto sostenemos con total convicción, del uso político electoral que se hizo de Ancap,

relacionado particularmente con el aviso publicitario que todos vimos. ¿Quién no piensa que ha habido una utilización de la publicidad de Ancap que, curiosamente, al año siguiente era el mismo eslogan de la lista 711? ¿O acaso no escuchamos en la prensa en el año electoral al actual ministro de Economía y Finanzas, Astori, acusando a la 711 de comprar candidatos y diciendo que eso tenía vinculación con el manejo de ciertos recursos? Entonces, lo que se busca es desviar la atención y acusarnos de violar el secreto. Además, esto se hace mintiendo, ya que acabo de mirar las versiones de los otros dos informes y en ambos hay datos e informaciones que son de esa parte secreta que en definitiva no es secreta porque, lamentablemente, alguien la filtró. Cabe acotar que me gustaría saber quién fue esa persona y, en realidad, hay una investigación administrativa en el Senado que parece que no termina nunca, así que no sé cuándo vamos a tener el informe con las conclusiones de quién fue el que filtró la información de una parte secreta a la prensa, que eso sí que es grave, muy grave. Ahora bien, después de que se filtró, el secreto no existe más. ¿Dónde está el secreto de un acta de sesión que se distribuyó en varios –no en uno solo– medios de prensa? Además, los informes de los otros dos partidos de la oposición incluyen informaciones que tenían que ver con eso y no son nada dramáticas. ¿De dónde sale que hay un diputado suplente que es el que trae Exor a Ancap? De esa parte que era secreta. ¿De dónde sale la cuestión de que ahora Exor reclamaba de otra manera? De esa parte que era secreta, y que no lo fue más porque se publicó en todos lados y todo el mundo sabe lo que dijo Bianchi amparado en el secreto. Lo que se busca ahora es tratar de contrarrestar el ataque o la crítica que seguimos sosteniendo con total convicción. Nos gustaría haber escuchado al menos que se rebatiera uno de los muchos argumentos que dimos sobre el direccionamiento que desde ALUR se hizo a favor de Abengoa, porque descalificar a Serrana Bioenergy es un bollo. Nosotros dijimos otras cosas, que el senador De León obvió contestar y que tienen que ver, entre otras, con referencias en actas de ALUR a la preferencia por Abengoa un año antes de hacer el llamado, diciendo incluso que iban a ir a España a visitar las plantas. De eso no se dijo nada ni se pudo rebatir nada. Pero sí se habla de esta cuestión que lamentablemente se hizo pública por un hecho desgraciado y realmente nos gustaría saber quién filtró esa información.

Muchas gracias.

SEÑOR DE LEÓN.- Pido la palabra para una aclaración.

SEÑORA PRESIDENTA.- Tiene la palabra el señor senador.

SEÑOR DE LEÓN.- Señora presidenta: simplemente quiero señalar que esta información que surge de una parte de la sesión que era secreta, por más que haya habido una filtración a la prensa que todos repudiamos, igualmente no se podría utilizar porque la propia comisión tendría

que haber definido que deje de ser secreta y en realidad la comisión ya no existe. En todo caso, entiendo que debería ser este Cuerpo el que debería decir que no tiene sentido mantener eso en secreto o esperar 25 años para que esa información pueda ser utilizada.

Gracias.

14) SOLICITUDES DE LICENCIA E INTEGRACIÓN DEL CUERPO

SEÑORA PRESIDENTA.- Léase una solicitud de licencia.

(*Se lee*).

SEÑOR SECRETARIO (José Pedro Montero).- «Montevideo, 17 de febrero de 2016

Sra. presidenta de la
Cámara de Senadores
Lucía Topolansky

A través de la presente, solicito al Cuerpo me conceda licencia al amparo del artículo 1.º de la Ley n.º 17827 de 14 de setiembre de 2004, por motivos particulares. Se agradece convocar al suplente respectivo durante el día 18 de febrero de 2016.

Saludo a usted atentamente.

José Mujica. Senador».

SEÑORA PRESIDENTA.- Se va a votar si se concede la licencia solicitada.

(*Se vota*).

–22 en 23. **Afirmativa.**

Queda convocado el señor Berterreche, a quien ya se ha tomado la promesa de estilo.

15) INFORMES DE LA COMISIÓN INVESTIGADORA SOBRE LA SITUACIÓN ECONÓMICA Y FINANCIERA DE ANCAP ENTRE LOS AÑOS 2000 Y 2015

SEÑORA PRESIDENTA.- Continuamos con la consideración del tema en discusión.

SEÑOR HEBER.- Pido la palabra.

SEÑORA PRESIDENTA.- Tiene la palabra el señor senador.

SEÑOR HEBER.- Señora presidenta: hemos estado 12 o 13 horas escuchando los informes de uno y de otro, varios argumentos y se observa que faltan respuestas. Lo primero que se ha dicho acá es que la comisión investigadora trabajó bien. Nosotros no participamos de la comisión investigadora, pero pienso que trabajó bien en el sentido de que no se hizo un circo como se había anunciado; sí hubo un circo mediático del Frente Amplio, pero no de la comisión investigadora. Salvo el episodio que todavía se está por investigar y que recién mencionaba el senador Mieres, la comisión trabajó con seriedad. Pero ¿trabajó bien? Tengo mis dudas de ello, porque contar tan solo con cuatro meses y medio, con un apuro obsesivo del Frente Amplio en cuanto a terminar con la comisión investigadora en diciembre, sin otorgar al menos una prórroga de 20 días, sin esperar a Sendic para que pudiera dar su versión y a tambor batiente, no da lugar a una buena actuación. Además, cabe cuestionarse sobre el contenido y la calidad de la investigación; el senador Mieres se refería con énfasis –lo señalaron varios senadores– a la negativa de gerentes de Ancap a concurrir a la comisión. Pero ¿en dónde estamos? Yo nunca había visto en ninguna comisión investigadora que un funcionario no concorra. Pueden ir los ministros y los directores de entes autónomos, pero un gerente no. ¿Estamos en la dictadura de los gerentes? Así que los gerentes no van al Senado de la república; yo no lo puedo creer. Además, en el informe muy bien redactado por los compañeros Jorge Saravia y Álvaro Delgado se señala que algunos gerentes declinaron, pero otros directamente ni contestaron a la comisión. ¿No se dan cuenta de que no estamos aquí porque un día pasamos y entramos, sino porque nos votó la gente? Es decir que a quien no están contestando es al pueblo uruguayo, que tiene interrogantes. El senador Lacalle Pou decía muy claramente que hay un reclamo social por saber qué está pasando. Saber qué pasó en Ancap es un reclamo social, representado nada más ni nada menos que con la mitad del Senado, pues los 15 senadores de la oposición están reclamando que muchos de los temas que se han investigado pasen a la Justicia. ¡Nada más, ni nada menos! Y un señor gerente le dice al Senado que no va a declarar. Yo no puedo creer esto, y tengo unos cuantos años en esta casa como para decir que nunca vi que un gerente no concorra a declarar. Lo raro de esto –y no es raro– es que en las comisiones investigadoras anteriores en las que he participado nunca se llegó a instancias de convocar a gerentes. A lo largo de la discusión me preguntaba por qué en este caso en la comisión investigadora de Ancap se citó a tantos gerentes. ¿Cuál es la razón de eso? Generalmente, el directorio de la empresa asume la responsabilidad política y es quien contesta. Pero en este caso parecería muy claro que el Directorio de Ancap era más gobernado que gobernante; que el señor presidente Sendic –que lamentablemente no está acá para dar respuestas– era una suerte de quien laudaba, pero quienes realmente gobernaban a Ancap eran los gerentes. Vuelvo a hablar de la burocracia de la gerencia de Ancap, que me parece que hoy está en cuestión en esta comisión investigadora, está en la silla de los acusados. Hoy está en cuestión quién gobernó Ancap en estos cin-

co años. La comisión estudió de los años 2000 a 2015, es decir quince años en cuatro meses. La comisión que se solicitó por parte del diputado José Carlos Mahía en la Cámara de Representantes duró tres años, y no concluyeron nada. ¡Tres años! Y acá no podían ir más allá de diciembre; querían votar en diciembre. ¡Querían hacer una sesión en diciembre! Ni siquiera nos daban tiempo. Yo no tuve la oportunidad de estudiar a fondo; sí pude leer los informes de la comisión investigadora.

El informe del Frente Amplio es una joya, es algo digno de comentar. Escuché con mucha atención al señor senador Otheguy y el informe habla de la Comisión Investigadora sobre la Situación Económica y Financiera entre los años 2000 y 2015. El segundo capítulo del informe, que firma todo el Frente Amplio, dice «Situación Financiera», o sea, el centro del tema. Luego, hay una serie de consideraciones y termina refiriéndose al Tribunal de Cuentas. Hay un párrafo que es una joyita, donde se dice: «En consecuencia, de lo expuesto –donde se hace una larga argumentación que le voy a ahorrar al Cuerpo leer– se desprende que el campo de actuación en materia de análisis económico-financiero, excede el ámbito de competencia del Senado y, por consecuencia, de la comisión investigadora». O sea, ¿para qué votaron la comisión investigadora? ¿Para concluir esto? Después habla de la conveniencia de transparentar las reglas de juego de la paramétrica de costos para la fijación del precio de los combustibles. Obviamente, hay que transparentar todo.

Hago un paréntesis porque acá ha habido intervenciones, sobre todo de los señores senadores Mujica y De León, que dijeron que los partidos políticos que tenemos directores no podríamos pedir una comisión investigadora. No; es al revés: como tenemos directores y nos informaron de lo que estaba pasando es que pedimos la comisión investigadora. Estamos muy contentos y muy orgullosos del informe que, en rendición de cuentas, hizo en el Senado de la república el señor Camy. Me dio orgullo de blanco escucharlo hablar hoy de por qué votó cada una de las cosas, de por qué votó una y de por qué no votó otra. Estábamos seguros, pero nos gustaba que él lo dijera abiertamente, directamente, frontalmente, como a él le gusta decir las cosas. Justamente, porque él, la señora Elena Baldoira y el actual director Diego Labat nos informaban, es que pedimos que se conformara la comisión investigadora; por esta razón, porque tenemos un director. Entonces es falsa la argumentación sobre si el señor senador Mujica se arrepiente o no se arrepiente de haberle dado participación. Sabemos que en muchas de las decisiones que vamos a narrar no fueron consultados. Creo que el señor senador Larrañaga señalaba esto como una condición monárquica de Sendic. El monarca no está, está en Cuba, en la Feria Internacional del Libro. Es más importante estar en la Feria Internacional del Libro en Cuba que dar la cara al pueblo acá. ¡Increíble! Y todavía algún señor senador lo defiende y justifica su ausencia. ¡Es más importante la Feria Internacional del Libro en Cuba!

En este tema de la conveniencia de transparentar, el informe del Frente Amplio en algún momento dice: «Procede dejar expresa constancia de la existencia de múltiples causas –estoy de acuerdo; sí, hay múltiples causas– y factores que explican los resultados operativos negativos de Ancap (perfil del endeudamiento) –ahí es culpa de Sendic– modificaciones que mejoraron tecnológicamente los proyectos originales de inversión». A mí me gustaría saber qué quiere decir «modificaciones que mejoraron tecnológicamente los proyectos originales de inversión». ¡El agujero que dejaron!, o «precios internacionales de insumos básicos», el mundo es culpable, nunca ellos, ¿no? Sigue: «Incrementos de mano de obra», ahí es Sendic; «costos internos no trasladados a los precios finales» –ahí es Astori o su equipo económico–, «incidencia de los tributos en la composición del precio de los combustibles, etc.». Y se agrega que no tienen relación o vinculación alguna a hechos irregulares o ilícitos.

Después se agrega un concepto sostenido por el presidente Coya en la comisión, donde hace una especie de confesión y dice: «El impacto del endeudamiento por las inversiones y en asumir que seguramente debimos haber recurrido con anterioridad a recursos genuinos del Estado y no a endeudamiento». De alguna manera parecería decir: «Bueno, esto lo hicimos mal».

Esta situación se da con un informe del Frente Amplio que había sido mencionado por el señor senador Bordaberry, que también he leído y que es el discorde, donde se culpa a Sendic. La bancada que responde a Danilo Astori dice cosas importantes, duras, contra Sendic. «Las inversiones deben realizarse y los costos deben ser tenidos en cuenta para la fijación de la tarifa, pero bajo un esquema de funcionamiento que incorpore en relación a las inversiones las siempre presentes restricciones en materia de recursos, su rentabilidad y pertinencia y la necesaria previsión de la capacidad de pago, así como similares conceptos en materia de costos» O sea que como administrador fue horrible. No tuvo en cuenta lo básico. «En ese sentido, el reconocimiento de costos no puede ser la mecánica elegida a efectos de legitimar erogaciones que no cumplan con los criterios expuestos anteriormente». ¿Y ante esto qué dice el señor senador Otheguy? ¿Hizo esto Sendic? Porque acá los únicos voceros o los abogados de Sendic son los señores senadores Otheguy y De León. Esta es una acusación muy dura que le hace el señor Astori cuando dice que es un pésimo administrador. No tuvo en cuenta las inversiones, la capacidad de pago ni, por lo tanto, los costos. Astori sostiene que Ancap no puede fijar sus tarifas por sí y ante sí, ni decidir en forma totalmente independiente el plan de inversiones ni su cronograma de despliegue. Después vienen los caracteres endógenos y los costos endógenos. Los costos endógenos corresponden a Sendic. Dice: «Por su lado los costos bajo control de la empresa, los así llamados costos endógenos, tuvieron un importante aumento». Este es el informe discordante. Y continúa: «Al respecto es correcto afirmar que el traslado a las tarifas en su totalidad de tales costos hubiera implicado un impacto

en la inflación». Y por eso se le dijo que no. Los señores senadores del Frente Amplio están diciendo que el déficit es culpa de esta actitud y Astori dice que, justamente, se evitó que impactara en la inflación el traslado de costos de mala administración de Sendic, a la tarifa. ¿En qué consiste la mala administración? ¿Qué es lo que dice Astori al respecto? Dice: «En cualquier caso, si bien la evaluación de la rentabilidad de las inversiones desplegadas por el ente público es su responsabilidad, así como sucede en aquellas de las empresas asociadas a este grupo, las llamadas colaterales, ALUR y empresas cementeras, hubieran sido necesarias instancias de evaluación conjunta y coordinación en los aspectos con el Poder Ejecutivo». Se queja de que no lo tuvieron en cuenta ni lo consultaron. Pero esto en el informe del Partido Nacional está muy claro: se trata de USD 1000 millones. En el 2010 tenían un pasivo de USD 1000 millones y en el 2014, de USD 2.000 millones. Tenían un activo de USD 2100 millones y al 2014, de USD 2600 millones y un patrimonio de USD 1100 millones y en el 2014, de USD 400 millones. ¡Qué horror!

Los gerentes de servicios que fueron a la comisión, entre ellos el señor Hubert Arbildi, dijeron que se inició un proceso de relato respecto a las causas del deterioro financiero del ente, argumentando que los problemas financieros de Ancap se originaron debido a las políticas tarifarias del Ministerio de Economía y Finanzas. Es como decir: «El lío es de ustedes». Nosotros creemos, como dice el informe, que esto es multicausal: la culpa la tiene Astori y la culpa la tiene Sendic. La culpa la tiene Astori por no haber gravitado en el Consejo de Ministros para frenar esto, y la culpa la tiene Sendic por las inversiones que se hicieron sin una previsión. El actual ministro de Economía y Finanzas, Danilo Astori, y el exministro de Economía y Finanzas, Fernando Lorenzo, no solo negaron que desde Ancap se haya solicitado aumentos de tarifas, sino que enmarcaron excesivos aumentos de gastos y cuestionaron el desvío de las inversiones.

La oposición no está en el directorio y en el Parlamento para confiar, está para preguntar y para desconfiar. ¡Ese es nuestro rol! Nosotros tenemos que preguntar: ¿por qué hicieron esto?, ¿por qué se plantearon estos desafíos?, ¿quién es el responsable de tomar esta decisión? ¿Hubo o no hubo una actitud dolosa? Esa es la actitud que debemos tener como oposición porque es la forma de cuidar la plata del pueblo uruguayo. Tenemos que venir a hacer preguntas con una actitud de desconfianza. ¡Eso es lo que tenemos que hacer! ¡Ese es nuestro rol!

Frente a la consulta de si en el caso concreto de Ancap hubo desvíos en la programación financiera, el exministro Fernando Lorenzo decía: «Sí, en las inversiones y en gastos referidos al personal». Aclaro que no es la oposición la que dijo eso, sino el propio Gobierno. Es increíble que Fernando Lorenzo no pusiera su cargo a disposición, se impusiera y aceptara lo que después dice muy claramente en una carta enviada por Astori a Mujica, que refresco: «Al parecer has olvidado que, no en una, sino en diversas

oportunidades, tanto el entonces ministro de Economía y Finanzas, Fernando Lorenzo, como yo mismo, planteamos en el Consejo de Ministros que no solo Ancap, sino también otras empresas públicas estaban fuera de control. No obtuvimos ninguna respuesta ni percibimos la más mínima reacción, ni tuya –porque está dirigida al señor senador Mujica– ni de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto», que, si no me equivoco, es donde estaba el ahora señor senador Otheguy. Esta es la carta de Astori a Mujica.

Después vienen las confesiones del señor senador Mujica, que son un show. Lamento que no se encuentre en sala. En Radio Oriental, dijo: «Nuestro Gobierno, deliberadamente, les aflojó la rienda, tratando de que invirtieran todo lo posible». O sea que, muchachos, hay fiesta, métanle para adelante. Y después viene el señor senador Mujica a decirnos que los partidos de la oposición también somos responsables. ¡Es increíble! Escuchar decir al señor senador Mujica –repito que es una lástima que no se encuentre en sala, pero seguramente alguna persona cercana le podrá transmitir lo dicho aquí–, que él mismo le aflojó la rienda, tratando de que invirtieran todo lo posible, es increíble. ¡Vamos arriba! ¡Dale que es tarde! Y después viene a decirnos que la oposición tenía un director en el directorio. Y el presidente de la república, ¿no tenía control? El presidente de la república no sabía lo que pasaba en Ancap. Y el señor senador Mujica termina diciendo lo que, a nuestro juicio, es otra perla: «En el manejo financiero la chamboneamos». «El manejo financiero no fue solvente». ¿Quién no fue solvente? Sendic. Esto fue lo que expresó el entonces presidente, reconociendo que desconocía esa información aún durante su mandato. Esto fue dicho por un expresidente que viene aquí y habla de los funcionarios y de que no debemos tener a estas dos figuras y plantea otro tipo de discusión. Pero con respecto a tener el control sobre lo que pasaba en Ancap, dice que desconocía esa información y que la chambonearon. ¡Mire qué chambón! ¡USD 1000 millones! ¡Qué chamboncito!

Hace un tiempo que soy actor político y entiendo las manifestaciones que se hacen a la prensa; me parece que está dentro de la lógica. Hace unos días vi al señor senador Agazzi hablando en conferencia de prensa sobre que puede haber errores de gestión, pero asegurando que no se metió la mano en la lata. Lo dijo contundentemente. El señor senador Delgado decía hoy que esa lata está vacía. ¡Ahora está vacía, pero estaba llena! El señor senador Agazzi habla y asegura contundentemente que nadie metió la mano en la lata, lo cual me parece muy aventurado de su parte, ya que descansa en la confianza que tiene en sus representantes políticos. Ahora, no puede decir que no se metió la mano en la lata, no lo puede afirmar. Él puede decir que tiene confianza en sus directores y que está seguro de que no metieron la mano en la lata. Él estará seguro, pero no puede incluir a todo el sistema político. Pero él lo dijo de manera muy contundente.

Ahora, ¿no se metió la mano en la lata? ¿No se metió? ¿Quién lo puede afirmar? Yo tengo mis dudas, creo que sí

se metió la mano en la lata. En el proyecto cal –debería llamarse «Proyecto calamidad»–, que ha sido justificado de varias maneras, la obra civil general que fue proyectada en el 2011 era de \$ 22 millones y la base, a octubre de 2013, era de \$ 66 millones. ¿Quién es el responsable de esto? Eso lo tenemos que preguntar nosotros. ¿Qué gerente es responsable de hacer este cálculo que salió tres veces más? Solo la obra civil salió tres veces más. ¿Y las multas? ¿Quién es responsable de no cobrar las multas de Ancap a los brasileros? ¿Por qué no se les cobró? A mí me surge una duda muy grande, pero si se prueba que hubo transparencia y que no se metió la mano en la lata, estoy dispuesto a venir aquí a decir que hubo transparencia y cristalinidad en el procedimiento. ¿Pero cómo puede haber un gerente que calcula una obra civil de \$ 22 millones y le sale tres veces más? ¿No es responsable ese gerente de hacernos este agujero? ¿No es responsable por haberse equivocado? No lo sé, no lo puedo afirmar hoy aquí, pero tengo mis sospechas y, como dije, estoy acá para sospechar y desconfiar. Hubo un gerente que le dijo al Directorio de Ancap que la obra civil iba a costar \$ 22 millones y salió \$ 66 millones. ¿Quién es el responsable de esto? ¿Nadie? ¿El precio internacional del combustible? ¿Quién? Hay un responsable, hay una persona que fue al Directorio de Ancap y aconsejó que esa inversión era importante y que valdría \$ 22 millones. Hay un manejo irregular en los procedimientos, un nuevo llamado a ofertas que nunca se informó al directorio. No hubo información a la comisión investigadora. No consta en la información recibida por la comisión investigadora la existencia de sesiones donde se hayan tratado distintos hitos ocurridos en el proceso competitivo. ¿Por qué? ¿Quién ocultó esta información? ¿Hay ocultamiento de información? ¿Por qué se solicitó mejora de precios cuando no estaba previsto en el pliego? ¿Quién es el responsable de pedir más precio, si no estaba en el pliego? ¿Nadie? ¿Nadie es responsable? ¿Por qué se solicitó mejora de precios cuando había una diferencia importante en la propuesta presentada? Tengo sospecha; creo que hay ilícitos. Tengo sospecha de delito y quiero que se investigue. No somos nosotros los que tenemos que investigar –no estamos para hacer esto–, sino la Justicia. Si todos estamos tan seguros de que nadie metió la mano en la lata supongo que votaremos que pase todo a la Justicia. Si están seguros y tan contundentemente se dice que nadie metió la mano en la lata, entonces vayamos –tranquilamente– a la Justicia.

Acá se operó con la firma CNC en noviembre de 2010 y en diciembre de 2013, sin tener contrato. ¿Quién es el responsable de esto? ¿Sin contrato? ¿Pero cómo sin contrato? Se operó con la firma Cycusa sin haber tenido nunca un contrato, porque después la anterior la tuvo. La operativa se hizo entre julio de 2011, octubre de 2012, y junio y noviembre de 2014. ¿Y? ¿No pasa nada? ¿No hay irregularidades? ¿El informe de ustedes dice que no hay ilícitos? ¿Cómo lo pueden asegurar? ¿Cómo pueden convencer a todos los uruguayos si salieron sin contratos e hicieron mejoras de precios sin llamados?

Con respecto al transporte —el señor senador Delgado lo expresó muy bien—, miren lo que dijo Sendic cuando se lo interrogó sobre el transporte de la empresa de cal: «Yo no me relaciono con el señor Milano, sino con el gerente de Portland, el señor Juan Romero, que fue quien nos dijo que no había otra forma de resolver el transporte por camiones que no fuera a través de esta contratación, porque en el Uruguay no había suficiente oferta de empresas que tuvieran tipo de transporte Tolva que era lo que se necesitaba». No voy a repetir los argumentos que con contundencia planteó el senador Delgado. Había camiones, mostró fotos y explicó todo claramente. Acá la pregunta es otra: Sendic, como presidente de Ancap, ¿no preguntó? No habló con el señor Milano porque con él no se relacionaba.

SEÑORA PRESIDENTA.- Ha llegado una solicitud a la mesa para prorrogar el tiempo de que dispone el orador.

Se va votar la moción formulada.

(Se vota).

—23 en 25. **Afirmativa.**

Puede continuar el señor senador.

SEÑOR HEBER.- Muchas gracias.

Muy claramente dijo el señor senador que se pagó USD 30 más, ¿no pasa nada? ¿No hay ilícito? Para mí sí hay ilícito, hay delito y huele feo. Esto se hizo sin licitación, a dedo, y se pagó USD 30 más. ¡Esto tiene que pasar a la Justicia!

Señora presidenta, no sé si me va a dar el tiempo para hacer todo el planteo. La publicidad se menciona muy poco. El informe del Frente Amplio dice que fue observado por el Tribunal de Cuentas y se reiteró el gasto porque estaba habilitado por la Constitución. ¿Esa es la explicación que nos dan? Hay un señor que entró por la ventana, que es amigo suyo senador De León. Acá lo dice. ¿Usted lo recomendó? ¿Lo recomendó como amigo suyo para que ganara la licitación? Queremos saber eso, señora presidenta. ¿El señor Pablo Álvarez es su amigo?

SEÑORA PRESIDENTA.- Senador Heber: diríjase a la Mesa.

SEÑOR HEBER.- Señora presidenta: ¿el señor Álvarez es amigo del señor De León, que ganó la licitación por la ventana y fue cuestionado por el Tribunal de Cuentas, por Audap y por todo el mundo? La única virtud que tenía era ser amigo de De León que había estado haciendo la cuenta, sin licitación, en ALUR. ¡El Senado tiene que saber esto! En las actas dice que lo conocía desde hace mucho tiempo, después hace todo lo que se mencionó aquí. El señor Pablo Álvarez va a la comisión y no responde a dos preguntas importantes. ¿Cómo puede ser? Decidió no pronunciarse. En el fundamento de esta última decidió no

pronunciarse. Fue en dos preguntas: una del señor senador Mieres, que exhibió en la comisión una factura que la empresa Lendensol le hizo a la agencia La Diez Publicidad por un estudio cualitativo sobre el cambio de logo de Ancap por USD 82.800 más IVA. Asimismo, exhibe otras facturas de la agencia mencionada por USD 13.000 y consultado el titular de la agencia, el señor Álvarez, fue a la comisión pero no respondió. ¡Increíble! Ahora bien; no creo que el Frente Amplio pueda amparar esto. ¡No debería! ¿No va a investigar esto?

¡La fiesta! La fiesta que mencionaba el señor senador Bordaberry: USD 600.000. Pero ¿a quién le cabe en la cabeza gastar USD 600.000 para 1300 personas en una fiesta? Acá hay sobrefacturación, hay delito. Se tiene que investigar, esto tiene que pasar a la Justicia. ¿Cómo van a gastar USD 600.000 en una fiesta, si a veces nos peleamos por \$ 50.000 o por \$ 100.000, en el presupuesto, para organizaciones sociales? ¿O no es así? A veces rogamos, desde la oposición, \$ 100.000 o \$ 200.000 por mes para poder ayudar a alguien que está haciendo obras sociales. ¿Qué se quiere explicar? ¿Que está bien gastar USD 600.000 en una fiesta? ¿Y nadie es responsable? El señor Sendic dijo que le pareció cara. ¡Claro!, porque no sale de su bolsillo, sino de toda la gente, de todo el pueblo. A veces pedimos para una organización social que trabaja con autistas y ayuda socialmente, con una vocación increíble, y no le dan, pero se gastan USD 600.000 en una noche.

Además, hacen propaganda de la desulfurizadora y hoy la justificaban de una manera increíble, porque nadie va a negar que se tenía que hacer un proyecto de planta desulfurizadora. Teníamos que sacar el azufre de nuestro combustible. ¿Quién lo va a negar? ¡Ese es un argumento infantil! Nadie está diciendo que eso no se tenía que hacer. Pero se dijo que iba a costar USD 80 millones y costó USD 420 millones. ¡No sé cómo no se les cae la cara de vergüenza! De USD 80 millones a USD 420 millones y además me dicen que está funcionando en un 20 %, es decir que ni siquiera está trabajando al 100 % de su capacidad. ¿Eso no va a pasar a la Justicia? ¿No hay nadie responsable de esta diferencia? ¡De USD 80 millones pasó a costar USD 420 millones! No se equivocaron en USD 10 millones. ¡Es la danza de los millones!, lo decía muy claramente el señor senador Lacalle Pou. Parecería que nos estamos acostumbrando a hablar de millones y millones de dólares: diez millones para acá, diez millones para allá. ¡Pero son diez escuelas y tres liceos! ¡Se equivocaron en USD 420 millones! ¡De USD 80 millones se equivocaron a USD 420 millones, ¿y acá no pasa nada?! El gerente que hizo esto, ¿no es responsable de estos números? ¿Sendic no es responsable, no da la cara? ¡Miren qué pavada de equivocación! Presupuestaron USD 80 millones. ¿Cuánto salió? USD 420 millones. Ahora, ¡aquí nadie metió la mano en la lata! No lo sé. ¿Quién puede asegurarlo?

Tengo mucho aprecio por señores senadores con los que incluso tenemos mucho debate, pero eso no es garantía para mí. Estoy respondiendo aquí por gente que nos

votó para que cumpliéramos con esta misión que no se aclara acá adentro, sino en la Justicia. Es la única que me puede decir que no hubo mano en la lata. ¡A mí solo la Justicia me podrá decir si no hubo desfalco! ¡De USD 80 millones a USD 420 millones! ¿No hay sobreprecios ahí? ¿No hay sobreprecios?! ¿Quién puede afirmar que no hay sobreprecios entre USD 80 millones y USD 420 millones? ¡Es una cosa que no se puede creer!

Después viene el señor De León a hablar del plan estratégico, de la planta desulfurizadora, de la radio de Quebracho. ¡No es el monto de la radio de Quebracho! ¡Es una vergüenza lo de la radio de Quebracho! ¡Es el peor clientelismo que he visto en mi vida! A ver, ¿quién tiene una radio comunitaria? ¡No puede Ancap poner plata en radios comunitarias! ¡No puede! En la ley de radios comunitarias está prohibida la propaganda comercial. Entonces, le pusieron propaganda para financiarla. ¡Hoy escuché al senador Otheguy decir que fue correcto, que en tiempo correcto estaba funcionando la radio! ¡No nos puede mentir en eso, cuando el propio beneficiario dijo por radio que tenía que agradecerle a Ancap porque le había comprado los equipos! ¡No me puede venir a decir el senador Otheguy que se hizo correctamente, cuando el interesado agradece que le hayan regalado la radio! ¡Le regalaron la radio a un compañero comunista! ¡Es una «radio compañera»! Nos sacó la plata a todos nosotros, también la mía, ¡que no le regalo nada a nadie! ¡Es un corrupto! Una persona que recibe plata del Estado, de todo el pueblo uruguayo para comprar una radio, ¡es un corrupto! ¡Es un corrupto! ¡Me indigno, sí, y levanto la voz porque no puedo dejar pasar estas cosas! No debemos, ustedes no deben dejar pasar estas cosas; ustedes deben ser más celosos con sus compañeros que lo que deberíamos ser nosotros, para tener credibilidad. ¿Cómo le van a dar una radio a un compañero del Partido Comunista porque había un director de ese partido?! Esto lo niega Sendic.

Después viene una pregunta que leí en el informe. Habla de la Trotancap. Dije: ¡pero qué raro que este tema esté en la comisión investigadora! Y resulta que leyendo el informe uno se da cuenta de que hubo un flechamiento a una asociación mencionada. Dije: ¿qué raro esto, no? No se comprende por qué se eligió directamente a la asociación mencionada presidida por el señor Edgardo Ramos Verde. ¿Le suena, señor senador De León? Señor senador Otheguy: ¿le suena?

SEÑORA PRESIDENTA.- Diríjase a la Mesa, por favor, señor senador.

SEÑOR HEBER.- Sí, señora presidenta. ¿Le suena?

El señor Edgardo Ramos Verde era el número 16 como candidato a diputado de la lista 711. ¡Es de un clientelismo como nunca se vio! ¡De la peor calaña! El alcalde comunista tiene una radio. Respecto a la Trotancap que ganó y en la que se gastó no sé cuánta cantidad de plata para hacer esa evaluación de trotar, Sendic dice que también trotó con

ellos, que eran funcionarios, que fueron 100 –parecía un cuento de hadas–, y resulta que el que recibía era el señor Edgardo Ramos Verde que estaba en su lista y corría. ¡Vaya si corría!

SEÑOR GARCÍA.- Es ligero.

SEÑOR HEBER.- ¡Es ligero!

También están los recitales, los de Marc Anthony y de Alejandro Sanz. ¡Vamos arriba, eh! ¡Total, no sale del bolsillo de ninguno de ustedes ni del señor Sendic! ¡Sale de todos los uruguayos! ¡Vamos a financiar *shows*, giras, giras de muchas murgas! Es claro, es por eso que hoy en carnaval no se habla nada de Ancap, ¿no? Se tiró plata en las murgas abiertamente. Los mencionados recitales fueron realizados por Rubén Yizmeyián, titular de Chévere Producciones, que trabajó en ALUR directamente con el señor De León. Van varias que estoy contando, ¿no?

Después se auspició la emisora La Cotorra, radio comunitaria de La Teja. ¡Siga el baile! ¿Total? ¡Acá paga Juan Pueblo! Pero, señora presidenta, está el costo, el clientelismo, el vamos arriba funcionarios.

Hay una planilla, que me llamó la atención, de lo que ganan los gerentes. Son veinticuatro gerentes, casi un Senado de la república, que está integrado por treinta senadores. Son veinticuatro gerentes de Ancap: en CABA, en Ducsa, en ALUR y en Cementos del Plata. ¿Saben cuánto ganan? El de Ducsa, \$ 583.000 por mes. ¡Gana más que el presidente de la república! Los demás gerentes ganan \$ 300.000, \$ 250.000, \$ 200.000; en fin, son veinticuatro que ganan arriba de \$ 250.000. ¡Siga el baile! ¡Es claro que gobernaban los gerentes! Acá no gobernó el Directorio de Ancap. Solamente una voz aislada había en el Directorio de Ancap preguntando, preguntando y preguntando, pero acá era la burocracia de los gerentes que dominó a Ancap. Les pagaron esos sueldos.

Fíjense que Astori en su comparecencia en la comisión ratifica lo informado en el sentido de que en el año 2009 la empresa implementó una reestructura de personal que suponía un incremento del 7 % real de la masa salarial y que se financiaría parcialmente con el abatimiento de horas extras –no se abatió nada– y un descenso de la partida por productividad –no se descendió nada–. Ninguna de las dos cosas se verificó en la práctica. Además, la reestructura tuvo un costo sensiblemente superior al previsto, lo que implicó un incremento real del 20 % de la masa salarial. ¡No del 7 %, sino del 20%! ¿Total? Pagamos en los combustibles, en el boleto, en la moto. Estamos pagando una fiesta.

También está la inexistencia de concurso para acceder a los cargos superiores; inexistencia de formación profesional, de la que hablaba el senador Carámbula –que se fue– cuando señalaba la importancia de lo que estaba haciendo el Frente Amplio para formar a

los trabajadores. ¡Acá no!, pues se dice: inexistencia de formación profesional de varios cargos de relieve; ¡capaces no son!; inexistencia de un análisis en materia de relaciones humanas que explique las decisiones adoptadas; inexistencia de documentación que acredite el ingreso de personal a las empresas colaterales –¡Viva la fiesta!, ¡Arriba, si no hay control!–; alto nivel de retribución de los cargos gerenciales de las empresas que integran el grupo de Ancap que acabo de mencionar.

El señor senador Bordaberry anunció hoy que iba a presentar proyectos de ley –que yo acompañaría con las dos manos– para posibilitar tener mayor control sobre las empresas estatales de derecho privado. En lo personal, creo que nada de eso va a salir. Y en cuanto a los anuncios que hemos escuchado sobre modificaciones que va a proponer la comisión investigadora, que seguramente van en el mejor de los sentidos a fin de que puedan ser penalizados los funcionarios –estos gerentes que ganan esa cantidad de plata y que se niegan a venir al Senado de la república–, también quiero dar al señor senador Bordaberry la mala noticia de que no va a haber nada. Las comisiones investigadoras no se van a modificar. El Frente Amplio no va a votar ni una sola comisión investigadora más en este período y no va a hacer ninguna modificación al régimen de comisiones investigadoras. La señora senadora Tourné nos invitaba a hablar del tema y lo traía a colación, pero ahora es la cosa. Vamos a ver esto ahora, que estamos en la instancia.

En el pasado se pudo investigar. En el período del Frente Amplio no se ha podido investigar. La primera comisión investigadora que se votó con criterio ha sido esta, y este es el escándalo que ha generado. Por lo tanto, con total seguridad afirmo –y no me voy a tener que morder la lengua– que el Frente Amplio no va a votar ninguna comisión investigadora más y ningún proyecto de ley para dar mayores potestades a estas comisiones porque no quiere que obliguemos a los señores gerentes a venir aquí a dar la cara.

No sé si dispongo de más tiempo, señora presidenta, porque tengo mucho para decir.

SEÑORA PRESIDENTA.- Le restan 13 minutos, señor senador.

SEÑOR HEBER.- Es suficiente para mí.

Respecto de las embarcaciones, muy poco se habla. El señor senador Otheguy dijo que en cuanto al remolcador Ky Chorro...

(Hilaridad)

–... Ky «Chorro-rrro», –bueno, Chorro– y dos barcazas, la culpa la tiene la Armada. En fin, le pusieron ese nombre y se quedó solo en el nombre porque nunca funcionó; previmos doce millones y nos salió catorce, y hasta

tiene la matrícula del año 2013. Hay una discusión entre la Armada y Ancap porque parece que hacía mucho ruido y, según se dice muy claramente en el informe: «Es importante destacar que según la Armada para la autoridad marítima no hay un solo buque navegando en el Uruguay que esté regido por la norma que debió cumplir para Ancap». Pero esto llevó a que no se usara. En el informe también se expresa: «Debemos decir que en diciembre de 2013 Ancap tenía la matrícula provisoria, por lo que contaba con la habilitación para navegar. Como la matrícula provisoria tiene un período de vigencia y Ancap no la usó, la Dirección Registral y de Marina Mercante amplió el permiso por 6 meses, pero tampoco lo usó». Se agrega: «En agosto de 2015 se le otorgó la matrícula definitiva», pero el Ky «Chorro-rrro», que nos llevó USD 12 millones, no está operando. ¿Nadie es responsable de esto? ¿Nadie? Está habilitado desde el 2013. Tenían al Ky «Chorro-rrro», pero arrendaron un remolcador que nos costó USD 5 millones a mediados del 2015. En ese arrendamiento se gastaron cinco millones, o sea que a los 14 millones hay que sumarle estos otros cinco, por lo que llegamos a 20 millones por un remolcador. ¡Deberíamos tener el mejor remolcador del mundo!

Además, se eligió a una empresa, RN Consultores. ¿Quién eligió a esta empresa que nos cobró USD 700.000, cuando este tipo de proyecto de ingeniería no supera los USD 200.000? Pagamos USD 500.000 más a una empresa italiana, que es RN Consultores. ¿Saben lo que está pasando? Que las pruebas del Ky «Chorro-rrro» fallaron, por eso no lo usan. En el informe se dice: «Preguntado el Directorio de Ancap sobre la situación actual del remolcador, el director Juan Gómez –estamos hablando de Juan Gómez, tantas veces mencionado, se nos fue Carámbula, espero que aquí Gómez no esté mintiendo– manifiesta: [...] Cuando se hizo la prueba con las barcazas vacías, estaban en absoluta sintonía el empujador y las barcazas y las trasladó normalmente. Cuando a las barcazas se les completó el combustible –no la carga–, nuestra gente observó que efectivamente se generaba una descompensación; quedaban desequilibradas». ¿Gastamos USD 700.000 en la consultora para terminar con este resultado? ¿Nadie es responsable de esto? ¿Nadie? ¿No hay ilícito? ¡Para mí sí, lo hay! Creo que aquí hay gente que cometió delito. Nos hizo gastar USD 700.000, además de 14 millones en una barcaza, y tuvimos que arrendar un remolcador que nos costó USD 5 millones más. Nadie va a decirme aquí que quien tomó estas decisiones no estaba en pleno juicio y conocimiento de lo que estaba pasando. Esto es un desastre, pero aquí se habla de que tenemos que mirar otras cosas.

¡Exor! Lo mencionó hoy el señor senador Delgado y pasó desapercibido, no se prestó atención a lo que dijo, al fundamento de por qué el director Diego Labat votó en contra. Porque el fundamento dice: «La cronología de los hechos que comienza con un “almuerzo de trabajo” –recuerdo que Sendic dijo que el tema de Exor era de PDVSA, no de Ancap– en setiembre de 2011, en el cual la empresa

Exor le ofrece al presidente de Ancap de la época prestarle servicios a Ancap». Pero ¿cómo? ¿No era que Exor era de PDVSA? Pero le ofrecieron un almuerzo a Sendic. Y prosigue: «[...] sigue con la nota presentada por Exor a Ancap» y viajan juntos a Caracas, «para presentar a PDVSA la propuesta, que incluía la participación de Exor». ¿Y quién es Exor? Exor es el señor diputado suplente Steineck, del Frente Amplio, que es su representante y el director de confianza del Frente Amplio, en el período pasado, en Cuenca del Plata, en nombre del Poder Ejecutivo. ¡Miren quién es! ¡Ese es el representante de Exor! Y viene Sendic y nos dice que Exor no tiene nada que ver, que esta persona almorzó con él, pero fue pedido por PDVSA. Él es a quien le pagamos USD 3:100.000 para evitar un juicio. ¡Miren qué fácil es hacerse de más de USD 3 millones! Almuerzo con Sendic, voy a Caracas e intervengo en una intermediación en la que no es necesaria Exor porque los Estados pueden hacer esto sin ella. Sin embargo, interviene Exor, que es un diputado suplente y, además, hombre de confianza del Frente Amplio en Cuenca del Plata. Así se hace de la indemnización porque este señor, que es un diputado suplente, le iba a hacer un juicio a Ancap y, entonces, le pagamos USD 3 millones. ¡Miren qué lindo!

Pregunto: ¿no hay delito aquí? ¿No hay sospecha? Yo sí la tengo y hoy quiero, señora presidenta, prestar mucha atención a aquello que se va a votar. Va a haber dos mociones: una que seguramente irá por el Frente Amplio, que plantea que el informe de sus legisladores es correcto, pero también hay otra moción si se está seguro de que nadie metió la «mano en la lata». Espero que se tengan las mayorías necesarias para pasar todos estos antecedentes a la Justicia penal. Si se está seguro, deberíamos pasarlos, de lo contrario, no se los pasará.

En lo personal, voy a votar para que se pasen los antecedentes de todo lo que se dijo, de lo que se informó, para que un juez falle al respecto, porque él es el único que me puede aclarar si aquí no hubo «mano en la lata». Seguramente, vamos a encontrar muchas manos cortadas por la lata.

Muchas gracias, señora presidenta.

SEÑOR OTHEGUY.- Pido la palabra para contestar una alusión.

SEÑORA PRESIDENTA.- Tiene la palabra el señor senador.

SEÑOR OTHEGUY.- Quiero hacer una aclaración muy breve, señora presidenta, porque, sin duda, todos estamos cansados a esta altura de la noche. Aun así, después de escuchar algunas cosas es imprescindible hacer ciertas precisiones.

Creo que lo primero es tratar de leer los informes, aprender el nombre del remolcador y el precio. Cuando se habla de los doce millones, es por el remolcador y las

dos barcazas. Eso es lo primero que hay que hacer: leer, saber de qué se está hablando, no seguir repitiendo hasta el cansancio, una y otra vez, cosas que no son ciertas. Por lo tanto, no me voy a detener a responder cada una de las cosas que se afirman una y otra vez y que no son verdad. Basta con leer el informe. Uno puede tener la visión que quiera sobre todos los temas, pero primero hay que tener la honestidad intelectual de leer y ser fiel a lo que se afirma, y después podremos discrepar, sin duda.

Yo escuché el informe del Partido Nacional con mucho respeto y no lo califico, pero no estoy de acuerdo con él. Reafirmo las cosas que hemos expuesto en el informe del Frente Amplio, por convicción. Yo no estoy acá para sospechar, sino que como legislador estoy para legislar, para intentar dar respuestas a necesidades o resolver problemas que tiene el país, pensar colectivamente, constructivamente. Capaz que de todo esto queda algún aporte para el conjunto de la sociedad uruguaya. Si el senador tiene la convicción de que hay ilícito, lo tiene que denunciar, sin duda. Yo no tengo esa convicción, y es mi convicción y la fundamento. La Justicia laudará. También haremos una síntesis de eso: ver quién tenía más o menos razón, o estaba en definitiva más cerca de la verdad, partiendo de que ella no es absoluta. Yo estoy acá para intentar dar un debate de ideas con cierto nivel, con altura, no para desplegar un estándar parlamentario que, por repetitivo, termina aburriendo.

No soy abogado de Sendic, sino un compañero con todo lo que eso implica. Usted también tendrá compañeros a quienes apreciará, valorará, que le son de confianza...

SEÑORA PRESIDENTA.- Por favor, señor senador, dirjase a la Mesa.

SEÑOR OTHEGUY.- Y como compañero de Sendic quiero decir que él no está siendo juzgado acá, pero se sigue reiterando y colocándolo como el protagonista de una historia de quince años, de un conjunto de directores que pasaron por la empresa. Pongo las manos en el fuego por Sendic. Como dijo el señor senador Agazzi: yo voy a sostener que ningún compañero metió la mano en la lata, y pongo las manos en el fuego por Raúl Sendic.

Por último, dado que no vale la pena entrar en el detalle de los temas que hemos venido debatiendo durante toda esta jornada, me parece importante decir lo siguiente. Mi abuelo me contaba que en el boliche de la esquina generalmente no se levantaba el tono de las discusiones porque todo el mundo iba armado. Todo el mundo se cuidaba y calibraba muy bien cuánto levantar el tono, o cuánto afirmar o establecer conceptos que califican a las personas. Hay que tener mucho cuidado con eso. Uno a veces se ve tentado a pensar en viejas leyes calificadas de bárbaras, caídas en desuso, que hoy le vendrían muy bien a la democracia. Una de ellas es la ley de duelos.

SEÑOR HEBER.- Acepto.

SEÑOR OTHEGUY.- Porque a veces es muy fácil sostener con liviandad determinadas cosas dado que, en definitiva, todos los legisladores tenemos fueros y decimos lo que se nos canta; pero la cuestión es sostener esas cosas fuera de este recinto.

Gracias, señora presidenta.

SEÑOR MICHELINI.- Pido la palabra.

SEÑORA PRESIDENTA.- Tiene la palabra el señor senador.

SEÑOR MICHELINI.- Señora presidenta: creo que con el senador Heber somos los más antiguos de este recinto y, sin duda, nos hemos visto enfrentados en debates quizás mucho más duros que este. Él tomó la decisión de dar a este tema un encare completamente político. Está en su derecho, puesto que este es un órgano político. No lo discuto. Todos somos bichos políticos acá. Ahora bien; él tiene una perspectiva de que todo lo que hace el oficialismo está mal –somos los malos de la película– y de que todo lo que hace la oposición está bien. Si entrara por ese camino, en espejo, señora presidenta, de que todo lo que hace el oficialismo está bien y todo lo que hace la oposición está mal, poco dejaríamos de enseñanza en estos debates y en estas circunstancias. Trato de pararme de otra manera, pero cuando alguien se rasga las vestiduras invocando la moral pública y que de los dineros públicos es el único defensor, en fin; si lo hiciera en cada circunstancia yo no diría nada. Pero no lo hace en cada circunstancia, señora presidenta. Quizás, a priori, todos los que estamos acá no miremos a una persona, a un gerente, o a un intendente que es de nuestro palo con la misma exigencia con la que lo miraríamos si fuese del palo ajeno. A mí en este caso no me duelen prendas porque en esto he sido muy duro. Pero quiero seguir con el razonamiento anterior porque los dineros públicos son todos, tanto los nacionales como los departamentales. Si se hubiera procedido con la misma dureza con la que se está actuando hoy frente a algunas experiencias departamentales, no de hace diez años, sino de ahora, de antes de la elección, de estos últimos cinco años, con esa misma exigencia respecto a alguien de su partido o incluso de otro, pero no del que gobierna, entonces yo no diría nada. Pero ha habido experiencias escandalosas a nivel departamental y no he escuchado eso de golpearse el pecho. Porque la política es muy humana, señora presidenta, y repito: a veces al compañero lo vemos con una benevolencia con la que no vemos al que está en el otro palo.

A mí me pasó una cosa bien extraña. Terminábamos de capitalizar Ancap. ¡Vaya que fue un debate duro! Lo raro es que todos decíamos que había que capitalizar a Ancap, aunque cada uno con sus condiciones, sus matices y demás. Terminábamos de capitalizar Ancap y, pocos días después, escuché al director del ente Diego Labat decir que había que bajar el precio de los combustibles. No terminábamos de promulgar la ley, de capitalizar al ente para

tapar un agujero, cuando un director –no importa de qué partido– propone bajar el precio los combustibles, sabiendo que este año Ancap va a tener déficit, y con más razón si es para la usina. En algún momento hay que pararla para hacerle un mantenimiento, lo que implica más gastos, generando un déficit adicional. Él lo sabe mejor que yo. Él le estaba diciendo a la población que no estaba defendiendo a la empresa –cuando todos lo pusimos ahí para defender a la empresa– y que iba a generar un gasto adicional. ¿Alguno de nosotros salió a criticar una actitud irresponsable? ¿Luego de intentar sanear una empresa, la primera acción de esta persona es tratar de volver a desfinanciarla? ¿Por qué no ocurrió? Quizás porque nosotros no estábamos tan atentos y porque estaba claro que la oposición no iba a criticar a Labat porque es del palo. Todos los que estamos en esto de la política, con las personas que son de nuestro palo somos más benévolos y con los que no, no lo somos tanto. Reitero que era una acción irresponsable. Otra cosa es si los partidos, desde un punto de vista macro y nacional, entendíamos que el precio de la energía debía ser tal o cual. ¿Pero que la primera propuesta de un director de una empresa que acabamos de capitalizar, sea volver a descapitalizarla? Me parece una locura. Esta es la persona respecto a la cual el Partido Nacional, con todo derecho, se golpea el pecho.

Entonces, en estas cosas hay que ir con más cuidado para ver si sacamos experiencia. El señor senador Mieres decía que nosotros deberíamos tener los mayores controles y, en lo personal, creo que una vez que salgamos de todo esto, deberíamos analizar el tema de los controles, pero en una forma desapasionada. Ahora bien; hay que tener mucho cuidado porque a veces los controles generan la forma de escaparse de ellos y no hay que olvidar que el Parlamento fue quien dio las habilitaciones a las empresas públicas para crear colaterales. Eso no se hizo durante el Gobierno del Frente Amplio, aunque estoy seguro de que todos les dimos muchas de esas atribuciones. Incluso, me acuerdo de una que solicitó el presidente Ache para instalar empresas colaterales de las empresas públicas en el exterior. Pues bien, si establecemos muchos controles se nos escapan y si los controles son pocos, estamos en un lío.

Reitero que esto hay que analizarlo desapasionadamente y no en el fuego de esta experiencia, sino desde una perspectiva más amplia.

A veces creo que no nos escuchamos y, obviamente, debo ser yo el que comete ese error, pero cuando se dicen ciertas cosas, me pregunto si el que las dice realmente se está escuchando. Aquí se ha dicho: «¡Siempre votamos comisiones investigadoras!». ¿No habrá que analizar cada caso? Parecería que votar una comisión investigadora fuera más importante que defender la patria. ¿No hay que ir caso a caso, ver la dimensión, la conveniencia y el fundamento del denunciante? ¿No hay que ver en cada circunstancia qué es lo que se está planteando? Si el tema es que es más principista, más guapo o tiene más valor y coraje el que vota una comisión investigadora que el que

no, todos vamos a proponer este tipo de ámbitos y aclaro que yo tengo algunas departamentales que son muy interesantes. No me empiecen a hablar del ámbito; no, vamos a votarlas todas. Reitero que tengo algunas departamentales para proponer que son realmente interesantes y sobre las cuales aquí no se dice nada, pero se nos presentaron como ejemplos de gestión.

Aclaro que no estoy diciendo que allá está lo malo y aquí lo bueno porque he sido crítico con respecto a la gestión y, en particular, de la de Ancap. Fui el primero que habló sobre capitalización y vaya si eso me costó algún palo interno. También hablé de las gerencias y de renovar el directorio, aunque considero que debería renovarse todo. Por supuesto, el Partido Nacional va a decir que Labat no, pero creo que deberíamos empezar con el reloj en cero. Sin embargo, se lo va a defender a muerte porque pertenece a ese partido. Reitero que estamos hablando de una persona que luego de haber capitalizado a la empresa, lo primero que dice es que hay que descapitalizarla. Sinceramente, eso me pareció una locura. ¡Ojalá pudiéramos razonar esto desde otra perspectiva! Esta lucha la doy también dentro del Frente Amplio; por algo establecimos esa cláusula, esa constancia que la señora senadora Payssé argumentó con tanto fundamento.

Me parece que de todo esto tenemos que sacar una enseñanza ya que la defensa de los dineros públicos es importante para todos, entre otras cosas, porque cuando lo hacemos para que no se vayan, podemos hacer muchas más cosas por la gente que menos tiene. Eso es lo que tenemos que hacer por más que el señor senador Heber, una y otra vez, levante la voz, nos apunte y nos señale con el índice. ¿Esto lo hace con los suyos? Hace un momento puse el ejemplo de los Gobiernos departamentales y el de Labat porque es complicado ser exigente con los demás, pero no con uno mismo. Tuve muchos chichones por este tema en la interna del Frente Amplio porque creo que en lo relativo a los dineros públicos, la izquierda debe ser más exigente que todos. Por más que me lleve algún chichón, creo que muchos ahora están pensando que tenemos que ser muy exigentes en esto y sacar experiencias.

Ahora bien, el problema es cuando cruzamos la raya y solo se señalan los problemas de gestión. Se han mencionado muchos de ellos pero, por supuesto, se habla para la tribuna porque una cosa es el senador Bordaberry que nos dice que le parece que tal persona que fue suplente de un diputado no debería estar a cargo de tal o cual gestión, dando una visión más acotada y ponderada sobre esta empresa Exor –me pareció que manejaba una información más amplia que otros senadores– y otra son aquellos que salen al grito, sin saber bien quiénes son los dueños de las empresas, cuál es el estudio jurídico que las representa, además de otros elementos. Por lo menos desde su perspectiva, el señor senador Bordaberry puso las cosas en su lugar, pero no con una actitud de eslogan. Pero ¿qué pasa cuando cruzamos la frontera y empezamos a señalar con el dedo, diciendo que hay delito? Bueno, si hay delito es

porque alguien lo cometió; supongo que hay pruebas y no se va a acusar en falso. En el caso de que se pretenda hacer una acusación, se debería tener extremo cuidado.

Cuando se dispuso la fecha para la discusión de este tema, el señor senador Amorín hizo un planteo y hoy, junto al señor senador Bordaberry, expresaron que si el Senado entendía que podía haber personas con responsabilidades o implicancias en situaciones de ilícito, había que dar la oportunidad de que pudieran comparecer y hacer sus descargos. Quizás, al hacerlo podrían dar una explicación y echar luz sobre estas circunstancias. O sea que había una actitud frente a lo que es el debido proceso.

Por otro lado, se nos decía que era insostenible que algunos funcionarios no hubieran concurrido a la comisión. A mí también me parece que debieron concurrir; pero quizás haya personas que no concurrieron porque entienden que su mejor defensa será comparecer en otro lado y no allí, y si tenemos una actitud de defensa de algunos aspectos del debido proceso en esto que puede ser tan político, ¿no tendríamos que poner extremo cuidado cuando levantamos el dedo y acusamos? A pesar de que lo diga la opinión pública, ¿no deberíamos nosotros tener extremo cuidado?

Cuando digo que una persona que es ecuaníme –y si alguien lo es, sin duda es el señor senador Camy– no fue convocado en la comisión, ¿no debió ser convocado? ¿Por qué no lo fue? ¿Por qué no lo convocamos nosotros? ¿Por qué no lo convocaron los otros? Me da la sensación de que es porque él dice cosas que incomodan a todos; pero capaz que esas cosas eran elementos esenciales para ponderar más cada uno de los informes. Muchas de las cosas que hoy dijo el señor senador tienen sentido común y podrían haber sido buenos aportes. Pero nosotros acusamos y planteamos que hay delito. Se dice que hay personas que metieron la mano en la lata, pero no convocamos a un testigo esencial, presencial y vivencial. ¿No devalúa el hecho de estar tan seguros de cómo fueron las cosas?

Paso raya, señora presidenta.

Así como he sido duro con el tema de la gestión, lo soy cuando se acusa a una persona y se afecta su buen nombre. Así lo pienso. Algunos dirán: «Bueno, la izquierda lo hizo con anterioridad». ¿Eso es un argumento? ¿Porque nosotros pecamos hay que seguir pecando? Creo que debemos recabar experiencia en todo este asunto. La experiencia no es el eslogan; la experiencia no es seguir levantando la voz acusando sin pruebas.

Otra cosa hubiera sido que se planteara: «Miren: hay cosas que se nos escapan y sobre las que el Parlamento no tiene potestad». No identifiquemos tal o cual tema. Acá se han identificado distintos temas para pasarlos a la Justicia. ¿Quién es el senador Michelini, que no estuvo en la comisión, para levantar la mano e identificar temas? ¿Identifico temas? ¿Toco personas? Está en juego el buen nombre de

la persona y de su familia, y aparecen en los titulares de los diarios, al barrer. ¡Y allá van! Conmigo no cuenten, porque para mí el Senado de la república tiene otro rol. Estoy de acuerdo con discutir la gestión, y si se puede comprobar con pruebas, por supuesto, pero ¿acusar? Se dirá: «Y después que lo demuestre la Justicia». Pero ¿no rige el principio de que toda persona es inocente hasta que se demuestre lo contrario? ¿Los acusamos igual?

Si se tratara de un tema político, lo entendería perfectamente. Pero si todos tomamos por ese camino ¡pobre país! Entiendo que hay que tomar un camino distinto. Capaz que yo soy quien comete el principal pecado de enamorarme de nuestras palabras, pero creo que algunas cosas que se transmiten no se sopesan suficientemente.

El señor senador Lacalle Pou en las últimas palabras de su planteo transmitió –no refiriéndose al tema de Ancap, sino a la situación del país– con cierto afecto y sentimiento, preocupado por el destino nacional, que no estábamos preparados para enfrentar las vicisitudes y dificultades que tienen el mundo y específicamente la región.

Sinceramente, saltar del tema de Ancap a que no estamos preparados para enfrentar las dificultades del mundo –no es la discusión de hoy, señora presidenta, y si me llama al orden tendré que hacer la venia porque sé que me estoy yendo del tema–, no corresponde. La izquierda tendrá muchos errores, pero ha desarrollado enormes fortalezas como para decir a la población que no estamos preparados. Capaz que no sabemos gobernar, pero algunas de nuestras fortalezas las trabajamos muy bien. En la legislatura pasada hubo integrantes del Partido Nacional que reconocieron que había fortalezas ganadas; nos criticaban otros aspectos en forma durísima, pero lo reconocieron. Entonces, en un momento de dificultades, se le da a la población el mensaje de que no estamos preparados. ¿Vamos por ese camino? ¿Del tema de Ancap saltamos a que no estamos preparados? Somos de los pocos países de la región que crecemos.

En síntesis, señora presidenta, creo que deberíamos sacar experiencia: cómo cuidar los dineros públicos; cómo gestionar mejor; cómo encontrar –capaz que hay que esperar dos o tres meses– una legislación más acorde a estos tiempos nuevos, –como creo que decía la señora senadora Tourné– para las empresas públicas; cómo le damos crédito al nuevo directorio –repito que yo cambiaría a todos; aunque sé que lo van a defender a muerte, yo pondría el reloj a cero– porque va a tener complicaciones. Si la planta se detiene para hacer mantenimiento los números no van a cerrar en negro, sino en rojo. Es probable que haya dificultades y no quiero que dentro de ocho meses nos digan: «¿Vieron? Siguen en eso». ¡No! Pero nos va a costar remontar esta situación.

Por supuesto, quiero que quede constancia en la versión taquigráfica que comparto íntegramente lo que dijeron los señores Lorenzo, Astori y Bergara. Capaz que estamos

todos equivocados –como señaló la señora senadora Paysé–, pero es nuestro punto de vista, y hacemos esto con convicción, tratando de encontrar el tono y aprender para el futuro. Si no aprendemos, podrá venir otro partido, pero ¿alguien puede decir, con la mano en el corazón, «nosotros de esa agua no vamos a beber»? Creo que es complicado y que hay ejemplos muy cercanos de situaciones que se presentaban como la panacea de la gestión y que después no fue así. Me parece que este Senado debería tener una mayor ponderación –ya que los problemas que hay en la región y en el mundo no son fáciles– y ver si de esta situación –de la que soy crítico; muy crítico– podemos sacar experiencia. Creo que toda la bancada del Frente Amplio también quiere sacar una experiencia, pero cuando se acusa a compañeros, sin pruebas, de que metieron la mano en la lata, es muy difícil que no se responda. Si vengo acá y en dos o tres minutos hago acusaciones –aunque estuviera fuera de tema– con nombre y apellido, diciendo que esas personas tienen que estar presas, ¿cuál sería la reacción de la oposición? Saltaría; ese es el camino que no nos lleva al diálogo y que estamos intentando no recorrer. Nosotros estamos intentando recorrer el otro camino a ver si sacamos una experiencia positiva –le robo la consigna al senador Lacalle Pou– y a partir de allí poder armar una legislación. Creo que hay que dar tiempo y estudiar bien, no sea cosa que después tengamos otro tipo de problemas. De ahí, gane quien gane, sería importante que las empresas públicas sean la palanca de desarrollo que todos decimos que tienen que ser. Si vamos por ahí nos vamos a entender; ahora bien, si nos golpeamos el pecho diciendo que somos los únicos garantes de la defensa de los recursos, de los dineros públicos y los otros no, no nos vamos a entender.

Le agradezco, señora presidenta.

SEÑOR HEBER.- Pido la palabra para contestar una alusión.

SEÑORA PRESIDENTA.- Tiene la palabra el señor senador.

SEÑOR HEBER.- Señora presidenta: no quiero alargar el debate, pero dije que tengo la convicción de que hay delito. No acusé a nadie. Si tuviera pruebas creo que nadie tendría dudas de que lo diría directamente, pero no creo que sea nuestra función tener las pruebas. Sí estamos obligados como cualquier funcionario –nosotros somos funcionarios a término– de ir a la Justicia si creemos que existe delito. En ese sentido es que creo que hay que llevarlo.

Sobre las conductas pasadas, soy presidente de un partido que en el período pasado echó a dos personas. Y cuando hice la interpelación al entonces ministro Venegas sobre las irregularidades de Buena Estrella, se me dijo de todo en su momento. Fui en silencio al juzgado y llevé las pruebas contra el señor Alfredo Silva. Tengo una carta del PIT-CNT destratándome porque yo estaba pegándole a un trabajador, pero yo no le pegaba al PIT-CNT, sino al señor Alfredo Silva, que hoy fue procesado y destituido como

funcionario. Seguramente el que va a suplirlo, el candidato que viene nominado por la Federación de Funcionarios de Salud Pública, condena al señor Alfredo Silva y también lo condenó el PIT-CNT. ¿Quién tenía razón? Cuando lo dije, se me contestó un poco lo mismo. Espero no tener razón; deseo no tener razón, pero para mí hay delito.

SEÑOR BORDABERRY.- Pido la palabra para contestar una alusión.

SEÑORA PRESIDENTA.- Tiene la palabra el señor senador.

SEÑOR BORDABERRY.- El señor senador Michelini casi siempre me hace el honor de mencionarme cuando habla, lo cual mucho me enaltece. Él dijo que en el informe de Exor yo había sido más ponderado y que además seguramente había manejado más información y mencionó un estudio jurídico. Quiero dejar claro hoy al Cuerpo, como lo hice en la comisión, que ese estudio jurídico que asesora a Exor es un lugar donde yo trabajé y fui socio hasta el año 2009. En ese año vendí mi participación...

SEÑOR MICHELINI.- No lo sabía.

SEÑOR BORDABERRY.- Por eso lo informo, para que lo sepa.

Como decía, firmé el contrato y lo protocolicé con un escribano –está a disposición en mi despacho por si alguien quiere verlo– porque entendí que era incompatible ejercer un cargo de senador y al mismo tiempo la profesión. Me parecía que no era compatible y por eso lo hice. Esto me llevó a pensar que el artículo 97 del Reglamento no aplica porque en realidad no tengo más nada que ver. Pese a eso –recordarán los señores integrantes de la comisión–, apenas surgió el tema y ni bien supimos que era ese estudio –porque yo me enteré en la comisión–, lo puse en conocimiento de la comisión. Pese a que había trabajado en ese estudio, este es uno de los pocos puntos de la denuncia en los cuales yo creo que puede haber algún tipo de responsabilidad penal y sugiero que sea pasado a la justicia penal. En realidad, iría en contra del interés presunto que pudiera existir, pero como creo que no solamente hay que serlo sino parecerlo, está a disposición de cualquier senador que lo desee el contrato protocolizado. Trato de ser prolijo en estas cosas y dejar las constancias correspondientes, y por ese motivo no obtuve más información.

SEÑOR MICHELINI.- Pido la palabra para hacer una aclaración.

SEÑORA PRESIDENTA.- Tiene la palabra el señor senador.

SEÑOR MICHELINI.- Conozco el estudio, pero no sabía que él había tenido vinculación. No lo dije por eso, si no expresamente lo hubiera nombrado.

16) SOLICITUDES DE LICENCIA E INTEGRACIÓN DEL CUERPO

SEÑORA PRESIDENTA.- Léase una solicitud de licencia.

(Se lee).

SEÑOR SECRETARIO (José Pedro Montero).- «Montevideo, 18 de febrero de 2016

Señora presidenta de la
Cámara de Senadores
Lucía Topolansky

De mi mayor consideración:

A través de la presente, solicito al Cuerpo me conceda licencia al amparo del artículo 1.º de la Ley n.º 17827, de 14 de setiembre de 2004, por motivos personales, el día de hoy.

Sin otro particular, saludo a la señora presidenta muy atentamente.

Martha Montaner. Senadora».

SEÑORA PRESIDENTA.- Se va a votar si se concede la licencia solicitada.

(Se vota).

–26 en 26. **Afirmativa.** UNANIMIDAD.

Queda convocado el señor Daniel Bianchi, a quien ya se ha tomado la promesa de estilo.

17) INFORMES DE LA COMISIÓN INVESTIGADORA SOBRE LA SITUACIÓN ECONÓMICA Y FINANCIERA DE ANCAP ENTRE LOS AÑOS 2000 Y 2015

SEÑORA PRESIDENTA.- Continuamos con la consideración del tema en discusión.

SEÑORA MOREIRA.- Pido la palabra.

SEÑORA PRESIDENTA.- Tiene la palabra la señora senadora.

SEÑORA MOREIRA.- Ya es casi la una de la mañana y creo que quedan solo dos oradores. Algún señor senador me solicitó que nos bajáramos quienes quedábamos por hablar por lo avanzado de la hora, pero la bancada del Frente Amplio tomó la decisión de que muchos habláramos y dejáramos sentada explícitamente nuestra posición sobre este punto.

Queremos expresar nuestra solidaridad para con el trabajo de nuestros compañeros en la comisión porque mucho se habla de los que no concurren, pero no se dice nada de la cantidad de gente que fue, que dio su tiempo, sus explicaciones en un sistema de denuncias que no varió mucho desde cuando se presentó a cuando salió, a pesar de todo ese trabajo intermedio.

Uno diría que hoy es el fin del proceso de la comisión investigadora, pero parece que no porque el sistema de sospecha generalizado que se instaló, sigue y sigue con el pasaje a la Justicia. Hay una moción por aquí que indica que hoy sería un hito más en un largo proceso que se pareció mucho a un drama público, a escala, tamaño y estilo uruguayo, con centro en Ancap y con un protagonista –el agonista–, que es el vicepresidente de la república, nuestro querido compañero Raúl Sendic; con otro protagonista –otro agonista– que es este gobierno del Frente Amplio y el anterior; con un coro compuesto por los medios de comunicación, las redes sociales, las declaraciones públicas y con una exhibición casi pornográfica de los entredichos del gobierno anterior y del actual sobre las razones del déficit y del endeudamiento.

En este gran teatro, con agonistas, coros y acusadores, ¿quién gana? Acá se dijo, y yo alguna vez lo manifesté, señora presidenta, que sabemos más sobre Ancap. Se ha ganado mucho en conocimiento público sobre Ancap, la ciudadanía sabe más de ella, se ha escrito sobre esa empresa, sobre las colaterales, sobre el déficit, sobre el endeudamiento. Yo no sé si sabemos más sobre Ancap, pero creo que se han instalado algunas cosas que, por ser medias verdades, tienden más a una evaluación errónea de la ciudadanía sobre lo que pasa en ella que antes de que se iniciara la comisión investigadora.

Empiezo por lo primero: han desfilado tantos millones de dólares, tantos millones de dólares que para el pobre bolsillo del contribuyente esto es un escándalo. ¿USD 600 millones de déficit en estos años, USD 1200 millones de deuda, USD 800 millones de costos no reconocidos! Y van los millones y vienen los millones. Y la gente dice: ¿pero qué están haciendo con los dineros públicos? Alguien, con un tono que quisiera ser más coloquial, pero que a mí no me gusta, dice: ¿dónde se fue la guita? También se expresó: este finado hiede mal. Estas palabras se dijeron acá y no me gustan.

Bueno, sí, se habló de todos esos millones, pero nadie dijo lo más importante o no se fue lo suficientemente claro: Ancap factura USD 3600 millones por año, algo así como USD 10 millones por día. Y eso no es una lata vacía, esa es una lata potente, ¿no? Quiere decir que se hicieron inversiones por algo así como la mitad de la facturación de Ancap en un año. Eso no se dijo.

Otra verdad instalada pero hasta el hartazgo, que no es verdad y a la que le voy a llamar *la falacia del punto de partida* es la inflación de la inversión de la desulfurizado-

ra que habría comenzado en ochenta y terminó en cuatrocientos. Pero ¿cómo que comenzó en ochenta? Yo leí todas las actas. ¿De dónde sale lo de ochenta? Ah, de un estudio de factibilidad del año 2000. Pero ¿un estudio de factibilidad del año 2000? Pero ahí está Kreimerman, quien habla de USD 200 millones. Y después está la licitación de USD 380 millones. Pero ¿qué quedó instalado? Que eran ochenta y terminaron en cuatrocientos veinte. Eso es la falacia del punto de partida, es decir, agarro un punto de partida arbitrario y después, sobre eso, proyecto la inflación de la inversión. Inadmisible.

No solamente no está vacía la lata, sino que le hemos usurpado a la opinión pública la verdad esencial: que Ancap sigue siendo la empresa más importante del país. Además, la trayectoria de las personas y de los partidos se mide a lo largo de una vida. Y las vidas de los partidos son más largas que la de las personas. Sé que a la oposición le cansa escuchar que nosotros impedimos que Ancap fuera privatizada en 2003. Sí, sé que le cansa escuchar que nosotros impedimos la privatización de las empresas públicas en 1992. Sí, sé que le cansa. Pero yo no me canso de decirlo porque hay una coherencia de la trayectoria del Frente Amplio, de los sindicatos públicos y de la izquierda que sí debe ser considerada en este contexto. Las hemos defendido todo lo que hemos podido. ¿Eso quiere decir que las gestionemos maravillosamente? No, para nada. Pero las peleamos siempre. ¿De qué? De una visión antagónica, repito, de una visión antagónica que dice: importemos combustible. Revisé el último acuerdo multipartidario y la oposición no deja de insistir en el mismo tema: liberalización de los combustibles líquidos, desmonopolización, importemos, importemos. Y nosotros decimos: no, no queremos importar, queremos refinar. Bueno, son dos puntos de partida. Eso es la política. La grande, repito, la grande es esa. Y sobre esto podemos discutir bien.

Creo que le hemos sustraído a la opinión pública el dato más importante y es el que indica lo ricos que somos porque hoy mucha gente siente que la esquilmaron. Hay una parte de la ciudadanía que siente que la esquilmaron y que Ancap está quebrada, fundida, la lata vacía. Se ha repetido hasta el hartazgo. Y, claro, uno revisa el *ranking* de la confianza en los organismos del Estado y Ancap pasó de su honroso cuarto lugar –que lo ha detentado en las últimas décadas– al penúltimo porque le dan, le dan y le dan a la olla y la olla se abolla. Y con la confianza pasa lo mismo.

Mitos y medias verdades instalados a lo largo de estos meses. Para ser un poco más divertida, voy a mencionar los perfumes. Hasta el cansancio se habló de los perfumes Alma mía, Exótica, Enamorada, etcétera. Pero CABA produce fernet, espinillar, whisky, cachaza, alcohol en gel, repelente. ¿Y solo les preocupa el perfume? ¡Qué machistas! ¿Es mejor producir grapa que perfumes? ¿Cachaza que alcohol en gel? Y, en todo caso, ¿qué clase de discusión es esta?

En la opinión pública se ha instalado la idea de que desde que está el Frente Amplio florecen las sociedades anónimas colaterales sin control alguno. Pero resulta que ALUR se creó en 1999, Ducsa en el 2001, CABA en 1999, Cementos del Plata en 1998, Petrouuguay en 1991, Gasoducto Cruz del Sur en 1996. Todas bajo Gobiernos colorados. Ni crecieron ni florecieron con nosotros.

Hablemos de las inversiones. Bueno, el segundo capítulo de esta comisión investigadora, señora presidenta, es una miscelánea muy extraña porque una cosa era la investigación sobre los negocios de Sol Petróleo en Argentina. Tenía un tema, un solo tema. Sin embargo, acá, se abarcó desde la no presentación de los estados contables –francamente, señora presidenta, hacer una comisión investigadora por no presentar en tiempo y forma los estados contables parece un despropósito–, si los cheques por la deuda de Pluna son por 90 o 180 días, hasta el tema de la situación financiera de Ancap.

Hemos descubierto, así como los blancos y los colorados descubrieron las leyes misceláneas hace mucho tiempo –así lo llamó algún experto en derecho administrativo–, que ahora tenemos las investigadoras misceláneas. Quiere decir que allí adentro uno encuentra de todo. Pero las inversiones representan el centro de esta comisión investigadora, el centro de la sospecha.

Lo primero que me gustaría decir con respecto al concepto de plata dulce vertido a propósito de PDVSA es que eso no se llama plata dulce, se llama plata solidaria. ¡Y vaya si es difícil conseguir plata solidaria! ¡Muy difícil! La plata es casi cualquier cosa menos solidaria. Pero como yo creo que en las relaciones internacionales no solo existen intereses, sino que también existe ideología, fraternidad y solidaridad, quiero defender el acuerdo con PDVSA con uñas y dientes porque sin él no habríamos tenido la capacidad de invertir de la forma en que lo hicimos. No fue plata dulce, fue plata generosa, solidaria.

En segundo lugar, quiero rescatar que aquí hubo un acuerdo multipartidario donde se acordó avanzar en logística, en biocombustibles. Todo esto se acordó, como así también rediscutir las tarifas de los energéticos. Y cito lo que dice el acuerdo de la multipartidaria: Si bien las tarifas deben cubrir los costos reales de la empresa, deben estar también al servicio del país. Así que el acuerdo multipartidario diseñó la política general.

Quisiera aclarar este aspecto, señora presidenta, porque si nosotros nos hubiéramos metido en la interna de la oposición como ellos se han metido durante todo este tiempo en nuestra interna, este Parlamento arde. ¡Arde! Nosotros hemos mantenido una sobriedad respecto de los problemas políticos de los otros partidos que no ha sido correspondida en nada. ¿Y el estilo político hace a la cultura política de este país? Sí. Y yo muchas veces siento, señora presidenta, y sentí en esta sesión, que en algún lugar estamos superando algunos límites que hacen a la cultura

de la negociación y el acuerdo de la democracia uruguaya. ¿Por qué digo esto? Porque el ministro Astori –que ha sido citado hasta la náusea– dijo que aprobaría el plan de inversiones pese a que existen muchas diferencias en cuanto al cronograma de las ejecuciones. Es más, manifestó que todas las empresas públicas se apartaron del programa financiero, es decir, el acuerdo voluntario entre el Ministerio de Economía y Finanzas y las empresas públicas. Ancap fue la que menos se apartó del programa financiero y, sin embargo, nunca lo escuché amplificado en la prensa. Reitero, nunca escuché que se dijera que Ancap fue la empresa que menos se apartó del programa financiero.

Ahora bien, sobre la calidad de las inversiones, los precios, los plazos y las condiciones, quiero reclamar que los partidos de la oposición, en el período de referencia –el período pasado–, estuvieron plenamente integrados a todos los entes y organismos del Estado. Fue el primer período de gobierno en el que eso se aplicó a rajatabla. Justamente, para ese momento en el que la oposición estuvo más integrada al Gobierno es donde aparece la sospecha y luego el desencadenante de la denuncia penal. Entonces, ¿cómo es? ¿Soy juez y parte? ¿Estoy en la misa y en la procesión? Pensé que esta política que el Frente Amplio inaugura en la democracia reciente de compartir con la oposición la responsabilidad de la gestión pública, implicaba responsabilidad compartida, responsabilidad también de la oposición en la gestión de entes y organismos del Estado. Y a veces siento que la oposición es parte de los entes, pero, al mismo tiempo, juega de afuera, como nos pasó con el acuerdo multipartidario de la educación. La verdad es que no me parece políticamente consistente.

Señora presidenta: ¿sabemos más sobre Ancap? Creo que la ciudadanía está más que confundida. Hay verdades a medias y presunciones de irregularidades.

Hoy escuché –no recuerdo quién lo dijo– que como algo no estaba funcionando se tuvo que contratar a un privado y se presumió que se hizo para llevar adelante la contratación. ¡Esa es una presunción sin base alguna! Aclaro que me estoy refiriendo, claro está, al remolcador *Ky Chororo*. No estaba funcionando, pero mientras tanto contrataron y pagaron otro; entonces, lo dejaron sin funcionar para poder darle ganancia a un privado. ¡Esa es una presunción grande como una casa! ¡Y está lleno de presunciones, después de cinco meses de investigadora!

Creo que siempre sucede lo mismo: se trata de cuestionar la capacidad de gestión del Gobierno, solo que ahora subimos un poquito el tono y vamos directo a la justicia.

Vamos a decir algo bueno para nosotros, la izquierda. Daría la impresión de que ya no se discuten más los fines; ahora todo lo que se discute es la ejecución y los medios. Los fines han dejado de discutirse, sea porque nosotros ganamos la batalla ideológica –espero que sí– o porque estamos tendiendo a converger con ellos. No sé, la verdad está en algún punto intermedio de esto. Lo que está claro

es que la discusión sobre los fines ya no está más y que se pasó a una discusión sobre la gestión. Estuvo presente en la campaña, está ahora y seguirá.

Los mitos, las medias verdades y la cobertura mediática crearon una doble escena: la de la comisión y la de lo que se difunde en los medios de comunicación. Si las inversiones se duplican, alguien se quedó con la plata. Más o menos así de gruesa es la presunción que se ha trasladado a la opinión pública.

Si Sendic era el presidente de Ancap y ahora es el vicepresidente de la república, algo habrá aprovechado para hacer carrera política. Esta es la presunción que se instala en la opinión pública.

Si hay un déficit es que alguien se quedó con la plata. Es primitivo el razonamiento, pero así se traslada.

Es la sociedad de la desconfianza; es la presunción de culpabilidad de los políticos, de las instituciones y de los gobernantes.

El sociólogo francés Rosanvallon dice lo siguiente sobre la sociedad de la desconfianza: «El ideal democrático hoy no tiene rival, pero los regímenes que lo reivindicar suscitan casi en todas partes fuertes críticas. [...] la erosión de la confianza de los ciudadanos en sus dirigentes y en las instituciones políticas es uno de los fenómenos más estudiados por la ciencia política en la actualidad».

Luego agrega que la legitimidad de un régimen no se discute. El Frente Amplio está en el Gobierno porque ganó las elecciones con su mayoría propia. Pero la confianza es una institución invisible. Y es la confianza, señora presidenta, lo que hoy se está erosionando de un Gobierno legítimo.

Del informe de la comisión investigadora queda claro que no hay ilegalidades, irregularidades ni violaciones a la norma. Y voy a citar un ejemplo bastante complejo, relacionado con la agencia de publicidad. Alguien se olvidó de decir aquí que la agencia de publicidad ganó porque fue la que presentó el precio más barato. Digo esto, como una cosa básica. Después podemos opinar sobre otra cantidad de cosas, pero yo no puedo creer que interpeleen al señor senador De León diciendo que fue su amigo el que ganó. Pero ¿cómo? ¿No hubo un proceso licitatorio? Los procesos licitatorios tienen sus normas y cualquiera que haya participado de uno –como yo lo he hecho– sabe que hay normas y que el precio más barato es una de las medidas de decisión para realizar la adjudicación. ¡Esa parte de la historia no está! ¡Está toda la otra parte de la historia! Esas son las medias verdades o lo que Onetti dice en una de sus frases: «Decir toda la verdad, pero ocultar el alma de los hechos».

Escuché la voz elevadísima de nuestro querido senador Heber despotricando contra la fiesta de los USD 360.000.

Yo voy a despotricar también: ¿cómo puede el Estado gastar USD 240.000 en contratar a Ricardo Montaner? Y pongo una sonrisita. ¿El Estado contrató a Ricardo Montaner por USD 240.000? ¡Ah, sí! Fue a la fiesta de la Semana de la Cerveza, en Paysandú. ¡Es una intendencia del interior! Aclaro que con esto no me estoy justificando; son ejemplos y para quien no los encuentra yo le puedo dar algunos otros que he ido cosechando.

Creo que la comisión investigadora tenía una cosa grande, como la situación financiera, el endeudamiento y el déficit operativo de Ancap; luego tenía algunos contratos –con Trafigura, Exor– y finalmente otras cosas, como el atraso en la entrega de los estados contables, la deuda con Pluna o la regularización e ingreso de 700 trabajadores, que no ameritaban estar en una comisión investigadora. Pero, en la nueva modalidad, metemos todo en la denuncia: grandes, pequeñas, con presunción o sin presunción.

Esta investigadora está plagada de presunciones que van mucho más allá de la irregularidad o el ilícito. La pregunta que se hace y el mecanismo de sospecha que dispara la investigadora es si hubo integridad en todas las decisiones. ¿Hubo cuidado del bien común? Creo que este es el espíritu que dominó a la comisión investigadora y a las declaraciones a la prensa. Entonces, se empezó a ejercer la organización de la desconfianza, no solo contra Ancap, sino contra el Gobierno del Frente Amplio, especialmente representado en la figura del vicepresidente de la república.

Nuestro amigo Rosanvallon dice que hay dos desconfianzas: la liberal y la democrática. La liberal es la desconfianza de los padres fundadores del régimen norteamericano, que no está orientada a construir un Gobierno bueno y fuerte, fundado en la confianza popular, sino a constituir un poder débil e institucionalizador de la sospecha. Esto es el liberalismo en sus orígenes. Allí está Benjamín Constant, un liberal conservador –una mezcla que existe– que considera que la libertad presupone que la oposición siempre tiene que ser opuesta a los agentes del Gobierno, y si estos, además, representan algo siquiera parecido al poder popular, a la voluntad general, al poder del pueblo, la sospecha se hace poderosa, tanto más poderosa cuanto más popular sea el Gobierno.

Existe otra desconfianza, señora presidenta, y es lo que Rosanvallon llama *la desconfianza democrática*. Es la tutela del poder común a través del activismo social y político. Es esa gente protestona, que hace huelgas, que se moviliza; es la gente más de abajo, la otra es más de arriba. Creo que la izquierda dio clases en este país de desconfianza democrática, movilizadora, protestona, desde abajo, y eso es lo que defendió a las empresas públicas. Estamos hablando de referéndums y plebiscitos. Por ahí hay un documento de Fancap –no sé si lo vieron– y ahí está su propuesta sobre cómo llevar adelante la solución de algunos problemas de Ancap. Puede ser compartible o no,

pero es parte de las modalidades de contralor de los bienes públicos desde abajo.

Ahora, la desconfianza liberal es la inoculación del veneno contra la democracia, es la instauración de un poder débil y es un acto destinado a obstruir, vetar y denunciar. Ya vemos lo que pasa en Brasil, señora presidenta: Petrobrás está prácticamente paralizada y la economía brasileña también como consecuencia del mecanismo obstructivo permanente que se desarrolló allí contra un poder popular y contra la empresa más importante de Brasil, que es Petrobras.

Es fácil instalar la presunción de que gestionaron mal a Ancap y la fundieron. Es simple, se repite, se amplifica y, lógicamente, la gente está angustiada, pero es difícil explicar lo complejo.

Las consecuencias de la comisión investigadora no han sido que sepamos más sobre Ancap, sino que se ha instalado la desconfianza sobre la capacidad de gestión de las empresas públicas por parte del Gobierno. Creo que al final, llevar esto a la Justicia ya no es instalar la desconfianza en la capacidad del gobierno del Frente Amplio de gestionar las empresas públicas, sino dudar de la probidad de las personas que llevaron adelante estas acciones. Es una acusación moral, un salto más a una discusión sobre gestión que es una discusión política. Ahora entramos a otro terreno; pasamos al terreno moral y entramos, lógicamente, al terreno penal. ¡No sé, señora presidenta, cómo vamos a hacer para vivir juntos!

SEÑOR BORDABERRY.- ¿Me permite una interrupción, señora senadora?

SEÑORA MOREIRA.- Le permito en un segundo, señor senador.

¿Cómo vamos a hacer para vivir juntos? Es la gran pregunta de la política: ¿cómo hacemos para vivir juntos si somos parte del Gobierno y la solución política no funciona? ¿Llevamos las cosas a la Justicia? Llevar las cosas a la Justicia es parte de la expresión de un fracaso: el fracaso de que mi moción no salga aprobada en este Parlamento porque nosotros tenemos mayoría. Entonces, la solución deja de ser política y la trasladamos a otro terreno del Estado. No sé, señora presidenta, cómo termina este juego, pero no me gusta.

De cualquier manera, creo que hay algunas lecciones para extraer de todo esto. Voy a tratar de terminar positivamente. La primera es la transparencia en la gestión de las empresas del Estado. Si vamos a desconfiar y a generalizar la sospecha, prefiero la desconfianza democrática a la desconfianza liberal, es decir, preferiría que hubiera más control social de las empresas.

Señora presidenta: no quiero que la renta petrolera sea discutida por un presidente y cuatro expresidentes de

este país; no quiero que la renta petrolera de este país sea apenas discutida por los partidos políticos. Si vamos a desconfiar y a instalar un sistema de sospecha, quiero un poco de control social; sí, me gustaría un poco de control social. La gente tiene derecho a saber más de las empresas públicas; la gente tiene derecho a saber más de cómo se conforma la paramétrica, y la gente tiene derecho a que la discusión que damos sobre las tarifas públicas sea más noble, porque la forma en que se ha bastardeado la discusión sobre los USD 800 millones nos ha hecho perdersos de una discusión importante sobre cómo se fijan las tarifas públicas. No puede ser, apenas, porque se controla la inflación o porque se incorporan los costos de la empresa; tiene que haber un precio justo para los ciudadanos, porque son bienes y servicios públicos. Las empresas públicas no son empresas, son servicios públicos. Hemos discutido sobre una rentabilidad empresarial, sin considerar la rentabilidad social o ambiental.

SEÑORA PRESIDENTA.- Ha llegado a la mesa una moción para prorrogar el tiempo de que dispone la señora senadora.

Se va a votar.

(Se vota).

-25 en 27. **Afirmativa.**

Puede continuar la señora senadora.

SEÑORA MOREIRA.- El señor senador Bordaberry me pidió una interrupción que con mucho gusto le concedo.

SEÑORA PRESIDENTA.- Puede interrumpir el señor senador Bordaberry.

SEÑOR BORDABERRY.- Gracias.

En realidad, hace rato que más de un integrante del oficialismo viene atribuyendo a la oposición mala intención o segundas intenciones en lo que refiere a lo que se persigue con la comisión investigadora. Están hablando de la instalación de un discurso con una mala intención y no sé cuántas cosas más. Como he visto que se ha aplicado el reglamento con cierta severidad —en especial al señor senador Heber—, voy a pedir si la secretaría puede leer el artículo 85 del Reglamento y hacerlo cumplir.

Gracias.

SEÑORA PRESIDENTA.- Léase el artículo 85 del Reglamento.

(Se lee).

SEÑOR SECRETARIO (José Pedro Montero).- «Artículo 85. Queda absolutamente prohibido atribuir

mala intención a los miembros de la Cámara por lo que expresan en la discusión».

SEÑORA PRESIDENTA.- Puede continuar la señora senadora Moreira.

SEÑORA MOREIRA.- Sin comentarios, señora presidenta.

Hay algunas lecciones para aprender de todo esto. Es importante la transparencia en la gestión de las empresas del Estado. Las discusiones hay que darlas en serio. Si nosotros tenemos una brecha entre la necesidad de recaudación y el control de la inflación, hay que dar esta discusión en serio. La relación entre la Administración central y las empresas públicas es importante. No quiero que el Ministerio de Economía y Finanzas le pase enmendando la plana a las empresas públicas, pero quiero un Estado coordinado, que coopere, y esta era una discusión importante, bastardeada y perdida. ¿Las empresas públicas son para desarrollar al país, para brindar servicios públicos baratos y de buena calidad o para aportar a Rentas Generales? Todos los objetivos no se pueden perseguir al mismo tiempo. Es una discusión importante y quedó bastardeada, no por la mala intención de nadie, señora presidenta.

Esto me hace acordar a lo que sucedió con la educación. Empezamos bien con la educación en el período pasado. ¿Se acuerda, señora presidenta? Firmamos un acuerdo multipartidario, nos pusimos metas, incorporamos a la oposición a los entes y, después..., comenzaron las cobranzas, primero por el programa Promejora, luego la Universidad de la Educación quedó en nada, y no avanzamos.

En el tema energía teníamos un acuerdo multipartidario y la oposición estaba en la dirección. Hubo varios llamados a comisiones generales. Parte de las preguntas en esta comisión investigadora ya estaban formuladas en la preinvestigadora anterior, pero se repitieron.

Sobre esto –que, como dijo el señor senador Martínez Huelmo, se va prolongando en un estado de sospecha permanente–, me pregunto si se debe terminar en la Justicia. ¿Tan mal anda la democracia uruguaya, el sistema de cooperación entre partidos, la cultura de la negociación y la búsqueda de acuerdos? Por eso digo que quizás esta sesión marque un antes y un después, y tendremos que pensar cómo vamos a vivir juntos a partir de ahora.

Señora presidenta: seguiremos defendiendo a las empresas públicas. No queremos importar combustible, queremos refinarlo. La gota que horada la piedra, ¡siempre presente! Queremos un modelo industrial para el Uruguay a nuestra escala, queremos la desmercantilización de los servicios públicos, queremos la gestión participativa de nuestras empresas siempre.

Muchas gracias.

SEÑOR AGAZZI.- Pido la palabra.

SEÑORA PRESIDENTA.- Tiene la palabra el señor senador Agazzi.

SEÑOR AGAZZI.- Francamente, no pensé que íbamos a aprender tanto de Ancap. Creo que ninguno de nosotros lo pensó. En cuanto a la discusión que estamos dando hoy, yo estoy pensando más en nosotros que en Ancap. Estoy pensando más en este Cuerpo, en su historia y en el rol que cada uno cumple a raíz de esto que estamos discutiendo sobre Ancap.

Voy a hacer algunas consideraciones sobre la comisión investigadora y sobre cómo ha marchado. Si discutimos ahora esto en el plenario, ¿quién va a convencer a quién? El problema es el diseño que tiene esto. Quizá las comisiones investigadoras –con el valor que tiene investigar todo y con la participación de todos los señores representantes del pueblo– tengan que tener un diseño distinto, porque llegar a discutir en el plenario las cosas que debatimos en ellas no nos lleva a cambiar nada.

Además, quiero referirme a algunas expresiones que se vertieron aquí. Esto es el Senado, creo que aquí ha habido expresiones relativas a desregular la organización política del Estado. Lo que nos interesa es que en esta discusión estén quienes nosotros queremos que estén, en el lugar que queremos que se pongan. Podemos traer a otros ministros que ahora no están y a otros directores de Ancap que ahora no están, y entonces queremos organizar una cosa que no es el Senado de la república. Me parece que tenemos que tener un gran respeto por la estructura institucional que tiene el país y discutir dentro de esa estructura las cosas que corresponden a cada lugar. Eso hace a la organización del pensamiento político. Como decía la señora senadora Moreira, tenemos que organizarnos para la convivencia.

En el año 2002 hubo una comisión investigadora y en 2015 hubo otra. Hay una diferencia sustancial y es que ahora hubo muchísima información antes que se creara la comisión. Durante los años previos, hubo directores que eran de la oposición y que tenían toda la información. Gran parte de las carpetas que se presentaron tenían información institucional de las auditorías de Ancap. Me acuerdo que en 2002 no existía nada de todo esto y que la comisión investigadora se creó por un lío que hubo dentro del Gobierno; fue por aquel famoso informe que una técnica de la OPP le hizo a Davrieux en el que decía que las inversiones que estaba haciendo Ancap eran de alto riesgo, que no iban a dar ningún resultado y saltó una cosa de la que el Frente Amplio se enteró desde afuera. Después empezaron a aparecer las cosas. Ese lío trajo como consecuencia que el presidente del Directorio de Ancap, que era Ache, fuera sustituido por Sanguinetti. Más adelante, cuando llegamos nosotros, creo que el presidente era Gurméndez, que además era el presidente de la OSE, de Antel, de la UTE y que también había sido ministro de Transpor-

te y Obras Públicas. Pero capaz que eso era consecuencia de lo que estaba pasando en el país. Aquello no fue con los niveles de información que hay hoy. Hago esta diferencia simplificando, porque me parece mucho mejor que para investigar estemos en la situación que estamos hoy. Defiendo fuertemente la participación de los actores políticos y sociales en la conducción de la cosa pública. Según las características de cada lugar se darán las formas de hacerlo, pero me parece que ese es un avance importante. Creo que estamos avanzando en la organización del país y esto es bueno. Tengo la convicción de que esta comisión investigadora que se hizo fue positiva porque nos permitió reflexionar más y conocer más cosas, más allá del resultado que se tenga.

Lo que sí sentí, señora presidenta, es que los hechos investigados fueron una sumatoria de cosas. De algunas cosas chicas, de algunas cosas grandes y de algunas cosas medianas. Lo he dicho en la prensa y no tengo por qué no decirlo acá: esto fue como buscarle el pelo al huevo y se fueron amontonando cosas. En realidad, los asuntos de gestión tienen que discutirse porque son las causas de las consecuencias que después se analizan, pero no se puede poner al mismo nivel el problema de un remolcador insonorizado con el problema de los trámites de importación de crudo, con la situación financiera del ente y con los contratos de una empresa de transporte. Me parece que hay muchas cosas que ni siquiera darían para una comisión investigadora parlamentaria, sino que deberían tratarse en otro ámbito. No quiero desacreditar la necesidad de estudiar estas cosas, pero estoy buscando cómo hacerlo mejor. Nunca lo hice, nunca le atribuí intenciones a nadie porque no vine acá para eso y no me interesa. Me parece que el centro de la cosa en un debate en el Senado, equilibrado y respetuoso, no puede depender de una sumatoria de cosas, algunas accesorias.

En la discusión en el plenario fui sintiendo que las comisiones investigadoras se justifican, pero que en realidad aquí están faltando los asuntos centrales y que obviamente se empezaron a vincular cosas políticas más globales en las intervenciones de muchos señores senadores y no podemos escapar a eso. Es algo a lo que siempre le llamo la arborización de la discusión —que para mí es un peligro grande porque perdemos el centro de lo que tenemos que discutir—, pero así pasa en esta casa, nos pasa a todos y también me pasa a mí.

El asunto central de la Administración Nacional de Combustibles, Alcohol y Portland no es el contrato para acarrear cal, no es la publicidad, no es la venta a Candiota o la intermediación de Tráfigura, sino los cometidos centrales que tiene este organismo; este servicio público de dominio industrial del Estado. No concibo que estemos discutiendo sobre Ancap y que no hayamos dicho nunca la palabra «petróleo». Estamos diciendo una cantidad de cosas chicas y de la cosa más grande de todas, en todo el debate que hubo hoy, solo una sola persona nombró la

palabra «petróleo». Me parece que esto es lo que nos pasa cuando nos perdemos en la discusión.

Quiero referirme, señora presidenta, a un asunto que quizá yo lo sienta porque me involucra, que es una discusión más histórica. Recuerdo muy bien todas las discusiones que hubo después de la dictadura, cuando cerraron Arinsa, Rausa y Azucarlito, y cuando se dio la gravísima situación de Calnú. A raíz de la política azucarera se discutió con legisladores del Partido Colorado, del Partido Nacional y del Frente Amplio. Era otra la discusión; no era entre partidos. Me acuerdo de lo que dijo Carminillo Mederos, de lo que dijo Pozzolo, me acuerdo de las discusiones que hubo en ese momento. Recuerdo que en 2001 hubo una interpelación al ministro de Economía y Finanzas, al señor Bensión, donde discutimos sobre la situación de Calnú, las alternativas que había, si valía o no la reconversión, y qué tipo de reconversión había que hacer. Quiero leer una cosa central de cuando hablábamos del azúcar en el Uruguay y de qué era lo que pasaba con nuestros hermanos. Decíamos: «En realidad, Brasil planta caña de azúcar para hacer alcohol, porque tiene 6 millones de motores que funcionan solo con alcohol, y también tiene nafta con 22 % de alcohol anhidro. Entonces, en vez de utilizar la fotosíntesis histórica para sacar el petróleo de las entrañas de la tierra y usarla para los motores, emplea la fotosíntesis actual, dando trabajo a la gente. Definió esa política y la viene desarrollando. El azúcar es un subproducto». Puse el ejemplo de una empresa de Maracaí do Vale do Paranapanema que estaba obteniendo alcohol, azúcar y energía e incluso la energía excedente, que excedía a los ingenios, la vendía como un sistema integrado. Esto lo discutíamos en aquel momento y nos parecía una cosa lejana. En aquella época nos informábamos de lo que pasaba en otros lugares y en realidad lo que nunca pensamos es que en tan pocos años lo podríamos estar haciendo acá. Porque esto se está haciendo acá.

Es cierto que Brasil fue pionero; el plan Proálcool empezó en 1976, es decir, hace cuarenta años. Las discusiones que hubo en Brasil sobre el programa Proálcool regularmente eran más fuertes y más profundas de las que tenemos aquí, porque cuando subía el precio del petróleo en el mundo, el Proálcool se hacía viable y cuando bajaba el precio del petróleo en el mundo, el Proálcool era discutido por inviable e incluso algunas veces estuvo suspendido. La Argentina también empezó un programa parecido. En el Uruguay no estuvimos exentos de eso. Tengo aquí un informe de una comisión creada por Ancap en el año 1985, que arriba a conclusiones preliminares y que tenía el cometido de estudiar la viabilidad de la producción nacional de alcohol para uso carburante en sustitución de la gasolina. Analizaron dichas alternativas para ello. Pero este informe viene después de que se crearon comisiones; incluso hay resoluciones de Ancap: la Resolución n.º 56 de 1979, la Resolución n.º 332 de 1979, la Resolución n.º 618 de 1979, la Resolución n.º 185 de 1980, la Resolución n.º 21 de 1985.

El tema del alcohol carburante en la región –en donde se estaban investigando estos puntos– no es nuevo y se empezó a analizar en Ancap en el gobierno del Frente Amplio como consecuencia de lo que había pasado en Calnú. Y aquello que dijimos cuando interpelamos al entonces ministro Bensión con relación a la reconversión de las regiones azucareras, defendiendo los puestos de trabajo de la gente, creando un complejo que produjera todos estos productos, fue lo que hicimos cuando llegamos al Gobierno. Lo dijimos, lo defendimos y después lo hicimos. Ese es un asunto central porque es un punto de los que están incluidos dentro de la estrategia que aprobó el Consejo de Ministros y que discutió el grupo multipartidario relativo a la energía.

Otra cosa a la que me quiero referir –que ahora ya no se discute– son los altos precios de los combustibles. Hubo planteos –que ahora no se hacen más– sobre si deberíamos importar los combustibles y dejar de refinarlos en el país. En política es muy difícil discutir cosas porque a mí se me ocurre una y la digo y al otro se le ocurre otra y la dice, entonces decimos cosas distintas sin muchos fundamentos. Existe un trabajo monográfico de tesis de dos señores que ahora son economistas –César Barbero y Juan Ignacio Tastás–, en el que estudiaron el mercado regional de los combustibles, el mercado uruguayo, los precios, los precios de los combustibles en los distintos países, la carga impositiva, y discuten sobre si refinar o importar. Lo discuten y sacan sus conclusiones, que dicen que los resultados obtenidos en la investigación confirman que las diferencias en los precios finales de los combustibles, comparados con los referentes internacionales, no son atribuibles a los costos de producción. Esta diferencia estriba, en primer lugar, en los altos impuestos aplicados a los precios –en el caso de Ancap–, para pasar luego a los costos fiscales que se funden en los procesos productivos, haciendo difuso el verdadero costo del ente.

Aquí quedó claro que la eficiencia de la refinería de La Teja es muy parecida a la eficiencia de las refinerías de la región. El problema del costo en la refinería no es un problema; las comparaciones de los precios las hacemos por el precio que muestra el surtidor, que tiene incorporada una cantidad de elementos que pasan después de la refinería, que son decisiones políticas. Eso no invalida el refinar en el país, eso pone en discusión otras cosas. Es muy fácil ver los precios de los combustibles en el mundo: se entra a la página web de Global Petrol Price y allí figuran los precios de la semana. Pero, como decía, no es cierto que el combustible en el Uruguay sea el más caro que existe.

(Ocupa la presidencia la señora Ivonne Passada).

–No está entre los diez ni entre los veinte países con combustibles más caros. No tiene nada que ver con el precio de los combustibles de los Países Bajos, de Noruega, Dinamarca, Italia, Israel, Grecia, Suecia, Portugal. El precio promedio de la gasolina en el mundo es de USD 1,18 y el precio promedio de la gasolina en el Uruguay, entre

noviembre y febrero –estos datos son de esta semana–, es de USD 1,34. Esto no tiene nada que ver con la refinería ni con su eficiencia, sino con decisiones de gobierno.

Hablando un poco del plan estratégico y sus objetivos, me parece que esto es importante para el país. Si una cosa clave es satisfacer la demanda, hay que producir más, es decir que hay que producir un carburante nacional y fortalecer el área comercial. No puedo dejar de decir que estoy orgulloso del ente de dominio industrial del Estado, Ancap, que tiene la República Oriental del Uruguay. Estoy orgulloso de los cambios que se están haciendo en este país. En el 2004, Ancap vendía 215 millones de litros de nafta –tengo las estadísticas aquí– y en el 2015 vendió 744 millones. Con el mejoramiento del funcionamiento y la ampliación fue capaz de satisfacer una demanda nacional creciente por el aumento del parque automotor.

Si comparo e incluyo en el consumo lo que se consume de bioetanol y lo que se consume de biodiésel –71 millones de litros de bioetanol y 59 millones de biodiésel–, el consumo de combustibles líquidos de los motores a explosión, considerando la nafta súper y la 97, me da 874 millones de litros. ¿Cómo no voy a estar orgulloso de un ente que pasó de abastecer 215 millones de litros a 874 millones de litros? ¿Cómo lo hace? ¿Qué tuvo que hacer para alcanzar esto? ¿De qué manera? Todo eso es trabajo de la comisión investigadora y del seguimiento de estos temas, pero quiero ponerlo como ejemplo porque deseo que estos temas globales e importantes figuren en la discusión del día de hoy. De lo contrario, vamos a discutir cómo se le vende cal a Candiota o qué pasó con la radio de Quebracho y no vamos a hablar de las cosas importantes, que son el objetivo central de este ente.

Lo mismo sucede con el petróleo. Yo era botija y me acuerdo del padre Améndola por la letra de las murgas. Hasta tuve que preguntar quién era Améndola porque todas las murgas cantaban sobre el padre Améndola y de las Hermanitas de La Caridad. En realidad, me enteré por asuntos culturales en los años cincuenta.

(Ocupa la presidencia la señora Lucía Topolansky).

–En el Uruguay hubo datos de que había petróleo en la estancia Los Ombucitos, al lado de El Águila, en Cerro Largo; en San Jacinto, donde todavía hoy dicen que tuvieron un pozo de donde salió petróleo; y en el arroyo Lorencita, que es en otro lado. Estos son antecedentes históricos. Pero ¿cuándo se aplicó una metodología científica? ¿Cuándo se juntó a los geólogos? ¿Cuándo se hicieron los estudios de cartografía en la región? ¿Cuándo se hicieron los estudios sismológicos? ¿Cuándo se llamó a las empresas con esa información para ver si estaban interesadas en el asunto del petróleo? ¿Cuándo se hizo la Ronda Uruguay I? ¿Cuándo se hizo la Ronda Uruguay II? ¿Y qué resultados se han obtenido? No sé qué resultados va a haber. El único país de América Latina que no tiene un pozo de petróleo es Uruguay. Paraguay encontró petróleo con una

empresa inglesa que sacó muestras, una cantidad de barriles, y después decidieron cerrarlos. Saben que lo tienen en el Chaco paraguayo. Todos los demás países: Argentina, Chile, Brasil, Ecuador, etcétera, tienen petróleo y lo explotan. ¿Está bien que nosotros busquemos petróleo? ¿Es la panacea? ¿Es para decir que tenemos petróleo y sacar pecho? No, no. Es un recurso más que podríamos tener. Pero trabajar en serio para saber si existe me parece que es un mérito muy grande del ente que se puso este tema al hombro. Ahora bien, para esto hay que invertir. Estamos todos de acuerdo en que el plan estratégico era muy lindo, pero ¿quién lo financiaba? ¿La cigüeña? ¿Cuánto se precisaba para llevar adelante el plan estratégico, cuando Uruguay necesitaba invertir en tantos otros asuntos que además eran prioritarios?

Creo que el grueso de la financiación de las inversiones para todas esas actividades de Ancap no fue poca cosa. ¿Qué otra empresa hizo en el Uruguay ocho instalaciones industriales nuevas? Tomo la de Bella Unión como nueva porque se apoyaba en la vieja Calnúa, pero tuvo tal cantidad de modificaciones, de agregados y de modernización, que es una planta nueva. Creo que la que invirtió más fue Montes del Plata, que es una empresa privada. No sé si hay otra empresa que en estos años haya invertido en ocho instalaciones industriales nuevas. Lo digo por las cosas que se han expresado acá y que están en el informe. Ahora bien, yo no estoy muy de acuerdo con algunos aspectos. Petrocaribe es un organismo internacional integrado por catorce países, producto de la solidaridad de Venezuela, sobre todo, con países de su región que no tienen petróleo. A eso después se agregaron, en acuerdos similares –o sea la venta de petróleo con un 25 % que queda para inversiones y un plazo de quince, a diecisiete años con dos de gracia y 2 % de interés–, Argentina y Uruguay. Pero el organismo Petrocaribe existe desde antes; nosotros nos agregamos posteriormente. En realidad, ese acuerdo fue una extensión de lo que Venezuela ya venía haciendo. Ahora bien, ¿eso nos hace mal porque es plata dulce? No estoy de acuerdo con ese razonamiento, porque entonces cuando sacamos un préstamo del Banco Mundial también diríamos que pica los dientes porque es plata dulce. Tener disponibilidad de recursos para invertir no es malo. Sería malo si uno lo hace mal, si los malgasta o los destina a fines que no sabe lo que son, o después no los encuentra, pero si uno hace las inversiones con base en las posibilidades que tiene como nación, es muy positivo. ¡Ojalá tuviéramos muchas fuentes de inversiones para muchas cosas de este tipo!

Sé que al aplicar estas cosas –y lo digo muy francamente– nadie es infalible. Cuando se tiene esta cantidad de emprendimientos cuyos equipos salen de licitaciones internacionales, con cosas nuevas para el Uruguay que nosotros no sabemos hacer, tenemos que ir a informarnos a otros lugares donde se hacen. ¿Por qué cuándo se estaba haciendo la Planta Bioetanol Paysandú hubo que ir a ver cómo eran las plantas en otros lugares, en Europa o en Estados Unidos? ¿Y a dónde íbamos a ir? Acá no hay ningun-

na; incluso las de cereales son bastante nuevas, porque las que había en la región eran de caña de azúcar o de sorgo, no de granos.

Como dije, estas cosas son bastante complejas. Leyendo la revista de Ancap, advertí que en el año 2014 la empresa llevó adelante 1500 procedimientos de compra. No hay ninguna persona que pueda saber todo lo que se compró. Dado ese volumen, tuvieron que comprar un *software* para organizar las compras de otra manera, porque no hay un encargado que esté sentado y sepa todo de memoria. Son cuestiones importantes: dieciocho empresas y miles de funcionarios en distintas áreas.

Señora presidenta: no estoy hablando de la comisión investigadora en sí misma porque los detalles a ese respecto los dieron nuestros compañeros. No estuve en la comisión, pero me quiero centrar en lo que estamos discutiendo de la comisión investigadora, cuál es el contexto y la importancia. No es el tema en discusión, pero a veces me parece que criticar como se hizo esto o aquello, no nos lleva a ningún lado. Si no hubiera críticas, ¿estaríamos bien? ¿Cuál es el proyecto alternativo? ¿Qué cosa distinta hay? En realidad parecería que estamos discutiendo la forma cómo estamos llevando adelante un proyecto en el que todos estamos de acuerdo.

Aquí se han expresado algunos conceptos medio fuertes: el término «desarrollismo» que no voy a discutir ahora y el «desarrollismo mágico», que fue utilizado en la discusión e implicaría como una suerte de arte de magia para una cosa inexistente. Me parece que eso es dicho con un poco de sorna –que nunca viene mal en nuestras discusiones–, pero nada hay más lejos de la realidad. Si el desarrollo que está teniendo el Uruguay es mágico, vayamos a preguntarle a los operados de cataratas, a los trabajadores que ahora tienen trabajo, al salario que tienen los obreros y que lo están peleando en sus consejos de salarios, a todos los usuarios del sistema de salud, a los gurises que tienen su computadora, a los veteranos que están teniendo su tablet, a los peones de estancias y a las domésticas. Creo que el desarrollo que está teniendo el Uruguay es muy real. Si alguno lo ve como mágico es porque no es el desarrollo que le gustaría, pero quiero defender con mucha fuerza lo que estamos haciendo para el mejor nivel de vida de la mayoría de nuestra población. Creo, sí, que detrás de esto hay una batalla ideológica, como la tenemos normalmente en todos los temas que discutimos acá. No existe solo para el tema de Ancap. Tenemos diferencias, sí, pero ahora no me voy a poner a analizar cuáles son, porque no vale la pena ni corresponde hablar de eso.

SEÑORA PRESIDENTA.- Ha llegado a la Mesa una moción para prorrogar el término de que dispone el señor senador.

Se va a votar la moción formulada.

(Se vota).

–21 en 23. **Afirmativa.**

Puede continuar el señor senador Agazzi.

SEÑOR AGAZZI.- Señora presidenta: no atribuyo intención a la repetición de cosas que no son ciertas, pero sí considero que es generar una suerte de descontento. Le decía a la señora senadora Moreira que es generar un estado de desconfianza. Creo que esto sí es bien ideológico, porque en el mundo hay planteos y procesos sociales que se basan en generar desconfianza, en desestabilizar sistemas institucionales sobre la base de la desconfianza y en cuestionar a los partidos políticos porque conducen al disciplinamiento de los ciudadanos. Sería mejor no disciplinar a los ciudadanos en partidos políticos, que están criticándolos como una especie de invento marxista –lo dicen así: invento marxista– y dan un mensaje muy fuerte en su contra basado en la libertad del individuo. El individuo reside el poder en sí mismo y no tiene por qué disciplinarse.

Creo que la importancia de los partidos, la importancia de la organización institucional, la importancia de estos debates y, sobre todo, el compromiso con los más débiles es la fortaleza que tiene el sistema político del Uruguay. Eso, en realidad, es el desarrollo que estamos haciendo desde que estamos en el Gobierno.

Muchas gracias.

SEÑOR GARCÍA.- Pido la palabra.

SEÑORA PRESIDENTA.- Tiene la palabra el señor senador.

SEÑOR GARCÍA.- Señora presidenta: llevamos casi dieciséis horas de debate y en ese transcurso hay una tesis oficialista que se ha querido defender, que es la de que aquí no pasó nada.

Por algo el Frente Amplio presenta una moción –firmada por todos sus legisladores– que en su parte medular, la final, dice que no existieron actos ni hechos ilícitos ni irregulares en la actuación de Ancap. Es decir, «no pasó nada».

Hoy hemos estado dieciséis horas discutiendo acá, más horas, meses, semanas, un largo tiempo, y los dirigentes políticos de la oposición han tenido la inteligencia como para poder hacer creer a los uruguayos que en verdad no es que no haya pasado nada, sino que todo es un gran invento y que los uruguayos se comieron el invento porque en verdad, como según dice el Frente Amplio, no pasó nada. Eso me hace recordar la leyenda china de los tres monitos –que inmortalizaron después en Japón con esa conocida escultura– que se tapan los ojos, la boca y los oídos. Dice la interpretación de la leyenda que, en verdad, los monitos no ven el mal, no hablan del mal y no escuchan del mal. Y, con todo respeto, me parece que esa es una buena escultura que estaría graficando muy bien la

posición que ha asumido la bancada oficialista. No pasó nada; no existe el mal.

Ancap estuvo bien administrada, tan bien administrada que hace un mes y medio los uruguayos pusimos USD 900 millones para una empresa que «estuvo brillantemente bien gestionada». Hace poco un senador del oficialismo dijo públicamente que fue un éxito la gestión de Ancap. ¡Se pusieron USD 900 millones hace un mes y medio!

Hace diez días el presidente de la república despidió al Directorio de Ancap. Lo echó por la prensa, seguramente porque «no pasó nada en Ancap». Echaron al presidente Coya. ¡Pobre Coya!, fue el menos mencionado en la jornada de hoy, seguramente porque no pertenece al club de los dirigentes políticos y, entonces, no salen mucho a defenderlo. Si no hubiera sido por un periodista que anda hoy en la sala y que le hizo el aguante en la puerta de Ancap, le preguntó por qué se iba, que el presidente lo quería echar, pero que participara de la transición, y él dijo: «No me quedo nada, me tomo licencia y que se arreglen». El periodista que está acá en la sala tuvo la persistencia de esperarlo en la puerta de Ancap.

Seguramente echaron a Coya y a todos los directores oficialistas porque «no pasó nada». De lo brillantemente bien que habían hecho las cosas él y sus antecesores, lo echaron.

Al principio, señora presidenta, escuchamos una tesis magnífica –en realidad escuchamos varias– de uno de los miembros informantes del oficialismo, que nos leyó los artículos del Código Penal diciendo que los senadores de la oposición los habían violado –en aquel momento yo no había hablado, así que los voy a violar ahora– y por lo tanto eran delincuentes. Un senador del oficialismo dijo: No, no, los delincuentes que violaron –esto fue hace muchas horas– el artículo 333 del Código Penal, el 334 –de pronto el senador Martínez Huelmo me aclara cuáles fueron, porque él los mencionó–, difamaron, injuriaron, falsificaron la verdad y, lo peor de todo, el delito más grande: osaron investigar. Eso es imperdonable. Que los senadores de la oposición hayan decidido investigar es un delito que debe encuadrar perfectamente en alguno de los artículos precisados y, si no, en alguno encajará.

Esto se complementa con la tesis de una senadora oficialista que dice: es más, es una agresión a la institucionalidad. Miren, los senadores de la oposición son casi golpistas porque osan cumplir con su deber. Son casi pichones de dictadores porque lo que están haciendo acá es golpear a la democracia, golpear a la libertad, horadando las instituciones y sembrando la semilla del autoritarismo en el Uruguay. ¿Por qué? Porque decidimos investigar el escándalo de Ancap que solo los tres monitos y la bancada oficialista no ven. Todo el Uruguay es una vergüenza nacional, señora presidenta.

Con defensas así, seguramente la gente está convencida de que el escándalo fue mucho más grande de lo que se imagina. Unos decían que el Frente Amplio salvó empresas fundidas. Y yo agregó: y aparte tuvo la virtud de fundir empresas ricas. Y sobre todo después se agrega que en verdad fue toda una obra maestra de la solidaridad internacional hecha con plata solidaria de Venezuela. Vayan a hablarles a los productores, a los tamberos, que están esperando la plata solidaria para no fundirse y dar de comer a su familia. Seguramente esa es la plata solidaria que Venezuela sembró en Uruguay y que sembró –pero eso es cuestión de los venezolanos– a costa del pueblo venezolano.

Negar la realidad, señora presidenta, no es buena cosa en ningún ámbito de la vida. Resulta que en Uruguay, según versiones oficialistas, se acabó la epidemia de delincuencia; en Uruguay tenemos el agua más cristalina y más transparente de la historia, y aparte tenemos una empresa como Ancap que es de una gestión exitosa.

Creo que no vale todo, salvar, encubrir, ocultar lo que se quiera a una persona que hace mal las cosas por el solo hecho de ser un compañero de mi partido político. En verdad, el golpe a la democracia es justamente ese: el de poner los intereses de mi partido político por encima de la honradez, de la transparencia, de la buena administración de la cosa pública. Y en esto no habla un militante de un partido político que siempre hizo las cosas bien. ¡No! En mi partido político también cometimos errores. ¿Quién de los que está acá puede decir que no ha cometido errores? Por eso sabemos el error que significa intentar tapar lo que es verdad y cómo censura –y bien censura– la opinión pública a la gente cuando hay alguien que le quiere encubrir la verdad.

Hay un error, sí, que no cometimos, que fue el de echar a aquellos que fueron corruptos. Ese error no lo cometimos. Los echamos. No encubrimos, no tapamos, no anduvimos con vueltas: pa'fuera.

Durante el transcurso de la sesión de hoy, señora presidenta, se habló de los agravios, de cuidar lo que siempre hay que cuidar, que no es el cuero de quienes estamos sentados aquí –que, por deformación profesional, lo tenemos bastante curtido–, sino la piel, el prestigio, la tranquilidad y la paz de aquellos que están en casa cuando volvemos. Si nos preocupamos de no pasar esa línea es porque pensamos mucho en los que están en casa cuando volvemos y queremos que nos miren a la cara con la misma paz con que lo hacen cuando nos vamos de casa. No fue desde el Partido Nacional –hablo por mi partido, pero podría integrar a los demás partidos de la oposición– que se dijeron las cosas más duras. En este debate sobre Ancap las cosas más duras, más agraviantes, más repugnantes que dijeron algunos dirigentes políticos sobre otros dirigentes políticos, fueron desde las propias filas del Frente Amplio; incluso, se entró en la vida familiar de sus propios dirigentes y se utilizó su vida privada para debatir políticamente.

Señalo para ese lado porque quien lo hizo, que fue el señor senador Mujica, estaba sentado por ahí.

(Dialogados).

–No fue desde el Partido Nacional que se traspasó esa línea que nunca se debe sobrepasar, la del «vale todo», incluso hasta meterse en la vida de las familias del adversario político, sino desde adentro mismo del Frente Amplio. Eso sí que fue –aquí se utilizó la expresión– pornografía política, repugnante, de toda repugnancia.

Una senadora dijo –¡qué cosa increíble!–: si la oposición está de acuerdo en que hubo una pésima gestión, que hubo irregularidades y probables delitos, ¿por qué hace tres informes? ¡Pero qué bárbaro! Si somos tres partidos los de la oposición, ¿cuántos informes quieren que hagamos? El problema no es que un partido político haga un informe, sino que un partido político eleve dos informes, que además son contradictorios entre sí. Eso es lo que le pasa al oficialismo. ¿Cuál es el problema? El Partido Colorado hace su informe, el Partido Independiente el suyo y en el Partido Nacional elaboramos el nuestro, por lo que uno diría que el Frente Amplio también va a hacer un informe; pero no fue así. Encarpeta un solo informe, pero adentro hay dos que son contradictorios. Lo más gracioso de toda esta martingala es que, a pesar de ser contradictorios, lo firman todos, inclusive, los que están en desacuerdo con lo que dice el informe.

En esto tan notable de las palabras, de esas frases que surgen, seguramente, después de estar 18 horas encerrados en un cuarto, aparecen las «discordias parciales». Entonces, bajo el subtítulo «Discordia parcial» de la página 86 del informe del Frente Amplio se dice: «La complejidad del conjunto empresarial de Ancap y la aportación de otras miradas coincidentes en la inexistencia de ilegalidades». ¡Qué raro que no habla de la inexistencia de irregularidades! La moción del Frente Amplio dice que no hubo irregularidades y, sin embargo, la famosa discordia parcial no niega que las haya habido. Es más: las descifra. Y son durísimas.

Todos sabemos que en el capítulo de la gestión financiera hubo, por lo menos, dos bibliotecas, una de las cuales decía que los problemas de Ancap eran fruto de decisiones del Ministerio de Economía y Finanzas, enmarcadas en la política antinflacionaria. Pero también había un segundo capítulo, vinculado a los costos que significaron los acuerdos con los estacioneros, y un tercero, relacionado con las inversiones.

Creo que el señor senador Heber se refirió a los dos primeros y quien habla va a referirse al tercero, que es el más duro de todos. Allí se habla de que, de hecho, se verificaron importantes desvíos –esto lo dice el Frente Amplio sobre el Frente Amplio– y que eso llevó al proceso de endeudamiento del que estamos hablando. Después dice, con respecto a las inversiones, que se verificaron mayores

costos que los oportunamente previstos. Quiere decir que estamos hablando de sobrecostos.

¡Así que hubo desvíos y sobrecostos! Y esto lo dijo un Frente Amplio sobre el otro Frente Amplio. Pero resulta que no hubo irregularidades.

No solo hubo sobrecostos, sino que eso no resiste el más mínimo análisis. A ver: si a usted, señora presidenta –me dirijo a usted porque es a quien tengo que hacerlo–, en un negocio le dicen que firme un contrato por algo que vale 10, ¿terminaría pagando 200? Si ese contrato lo hace una empresa pública que, repito, lo que vale 10 lo paga 200, y se le paga a quien se designa con el dedo, ¿no le preguntarían por la calle «quién se la lleva»? A mí me lo preguntan; en esto de Ancap me preguntan quién se la llevó. Si el negocio fuera en otra empresa pública, o en una de cualquier órbita, sea pública o privada, y alguien contrata directamente por 200 lo que vale 10, o paga un servicio 100 %, 200 %, 300 % y 400 % más de lo que vale en el mercado, la gente preguntaría: ¿quién se la lleva?

Señora presidenta: como decía, si no pasó nada, si estuvo todo bien, repito lo que escuché hace algunos años: ¿por qué no votan el pasaje a la Justicia? ¿Sabe lo que hacíamos nosotros? Votábamos el pasaje a la Justicia, igual que votábamos cuando nos pedían las comisiones investigadoras. Si no se vota este pasaje a la Justicia, señora presidenta, seguramente es porque muchos están convencidos de que pasó lo que todos sabemos que pasó, y el que no lo sabe tiene enormes dudas al respecto. Ahora bien; la «operación tapadera» no va a prosperar.

Espero que no haya presiones sobre la Justicia ni sobre los fiscales porque, ¡vaya que hubo y hay presiones sobre la Justicia durante todos estos últimos años! Espero que no las haya porque estoy convencido de que, así como en su momento se dijo, señora presidenta, que no había corrupción en casinos municipales y la hubo, que no había corrupción en Pluna y la hubo, que no había corrupción en ASSE y la hubo, ahora se dice que no hubo corrupción en Ancap y la hubo. Espero, señora presidenta, que comprendan que los uruguayos no son como la leyenda de los tres monitos; los uruguayos todos ven el mal que se hizo en Ancap, escuchan del mal que se hizo en Ancap y hablan todo el día del mal que le hicieron a Ancap.

Gracias, señora presidenta.

SEÑOR BERTERRECHE.- Pido la palabra.

SEÑORA PRESIDENTA.- Tiene la palabra el señor senador.

SEÑOR BERTERRECHE.- Señora presidenta: voy a ser muy breve, pero primero necesito hacer una aclaración porque me incluyeron, en el dialogado de hoy, en una clase política a la que no pertenezco. Vengo de las filas del pueblo o, a decir de Errico Malatesta, no soy de ese selecto

grupo que habla del mundo del trabajo sin haber trabajado nunca; no pertenezco a ese sector. Estoy aquí porque, de alguna manera, el pueblo uruguayo decidió que así fuera, e hice dos promesas que por ahora vengo cumpliendo, y pretendo seguir haciéndolo. No interpreto las promesas, las cumplo.

En realidad, iba a hablar de otra cosa, pero el señor senador preopinante me la dejó en el área. Creo que sí pasó algo, que en estos años pasaron cosas en Ancap, ¡por supuesto que sí! A diferencia de algún colega del Partido Nacional, no pretendo con esto tirar el chico al medio. Es más; me cuido de no meterme en una interna que no es la mía, pero me voy a referir a algo que dijo el exsenador Garat, que no sé a qué sector del Partido Nacional pertenecía. Al hablar de los negocios de Ancap en Argentina, decía que podrían llevar al ente a la ruina, porque era de tal grado el compromiso financiero hacia el futuro –estoy hablando del año 2004– que la rentabilidad de la refinería no daría, de ninguna manera, para pagar dichas inversiones. Eran manifestaciones del exsenador Garat.

Catorce años después, algo pasó, porque la señora Elena Baldoira, directora por el Partido Nacional, en un informe de radio *El Espectador* de mayo del 2014, justifica y apoya las inversiones que se hacían en Ancap. No sé, tal vez son cosas que se tengan que discutir a nivel interno, pero, evidentemente, no es el discurso que escuché durante las 16 horas de debate, porque, aunque no estuve ocupando la banca, estaba en la barra.

Parece que no hay acuerdo entre algunos integrantes del Partido Nacional, por lo menos con los discursos que escuché en este ámbito.

Este proceso empieza con un acuerdo interpartidario. Hace once años que estamos tratando de que haya políticas de Estado, pero cuesta, cuesta muchísimo, tanto que lo que escribimos con la mano lo borramos con el codo. No me quiero acordar de que quisimos instalar un molino en San José, y la Intendencia hizo todo lo posible para que no pudiéramos hacerlo, como si con esa medida se dañara al Gobierno, cuando en realidad se dañaba al pueblo uruguayo.

Todo nace ahí. No podemos hablar del plan estratégico como si se hubiera sacado de una galera. ¡No! Surgió de acuerdos entre los partidos políticos. Ahora se desconoce eso, del mismo modo que se desconoce de dónde salimos. Se habló y se puso en boca de todos los actores determinadas expresiones, pero tanto el economista Lorenzo como el ingeniero Martínez, e incluso el señor Coya, presidente de Ancap, dijeron que antes de 2005 veníamos en una situación insostenible en lo que refiere a inversiones.

Quiero aclarar que nací y crecí en La Teja, y hoy vivo a menos de diez cuadras de la refinería de Ancap –un caso raro, tal vez porque no soy de la clase política–, y realmente me da mucha tranquilidad todas las inversiones que

se han hecho en materia de seguridad en la planta de la refinería. Acá hablamos mucho de ecología, pero después metemos piedras y palos en la rueda cuando tratamos de sacar la polución de una fábrica de pórtland, o cuando tratamos de hacer una inversión, tal vez la más importante, para que no se nos llenen los pulmones de azufre. ¡Evidentemente, se han hecho cosas! ¡Evidentemente pasaron cosas! Todo se hizo con la mejor intención.

Quiero referirme al tema de los controles y, obligatoriamente, voy hablar del ente que dirigí. Había un Tribunal de Cuentas que nos auditaba y que muy poquitas veces nos observaba. En alguna ocasión –ahí sí, muy pocas– reiteramos el gasto, pero sabíamos que si el Tribunal de Cuentas no estaba de acuerdo lo podía mandar al Parlamento y aquí se iba a resolver. Es así como se resuelven los controles.

Ahora, si el Tribunal de Cuentas no observa, o si se levanta la observación por parte del ente y se desconoce al Tribunal de Cuentas en su acción, entonces está complicado.

Además, Ancap tiene auditoría externa, como es el caso de KPMG, que auditó las inversiones y, en general, habló positivamente, como también habló positivamente acerca de los controles internos de Ancap. Si no, ¿para qué trajeron al presidente, a la persona más importante de KPMG, el contador Alexander Fry, que justificó todas las acciones de Ancap?

Ahora bien –y con esto cierro mi exposición porque dije que iba a ser breve–, parece que el Tribunal de Cuentas no sirve, que las evaluadoras externas tampoco sirven y, en cambio, sirve lo que manifiesta una empresa que perdió una licitación porque no se presentó a tiempo. ¡Es difícil entender! Hay senadores que saben de lo que hablo: de haber abierto una licitación que estaba cerrada porque una empresa que no se presentó a tiempo quería presentarse, nos hubiéramos comido un juicio de decenas de millones de dólares. Pero esos son los datos que se traen acá para justificar el costo de la planta de bioetanol. ¡Es un disparate! ¡Y después hablamos de joyas! Traemos a dos personas sin ningún fundamento atrás, que manejaban precios de Internet, que llegaron tarde a una licitación, que sostienen que hay que tirar para afuera una licitación que ya estaba cerrada. ¡Es una locura! En cualquier estrado se perdería un juicio de ese tipo.

Insisto: si no sirve ninguno de los sistemas de control, ni el Tribunal de Cuentas ni las auditoras, y traemos datos de cualquier lado, como expresidente del Instituto Nacional de Colonización me surge la duda –me lo he preguntado durante toda la tarde– de si no habré cometido irregularidades de las que no me haya enterado por no haber sido observado por el Tribunal de Cuentas o por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo. Me pregunto si cuando le permitimos al doctor Delgado o al ingeniero Antía permanecer con una fracción del Instituto Nacional de Colonización a cambio de una renta diferencial no habremos

violentado una norma y cometido una irregularidad; o si cuando llegamos a un acuerdo extrajudicial con el grupo empresarial y los abogados de los cuales recientemente el senador Bordaberry se deslindó –desde el 2009, aunque lo siguen consultando–, no habré cometido algo ilegal. Por cierto, en virtud de ese acuerdo extrajudicial nos devolvieron una tierra mal habida y USD 250.000. A lo mejor cometí algo ilegal y no me di cuenta, porque nadie me observó. Parece que las observaciones vienen de afuera. Yo estoy dispuesto a que se analice. Hay quienes tienen problemas con los fueros. Yo no los tengo, los dejo en la puerta del Palacio Legislativo; no tengo ningún problema. Ahora, ¡vamos todos, eh! ¡La de Poncio Pilato, no! Eso de que yo no tuve nada que ver, no; vamos todos.

Por eso, señora presidenta, más allá de las victimizaciones, del «qué horrible», del planteo de que como denuncia soy malo, me interesa decir que el miedo puede llevar a lo peor en una empresa pública que tiene la obligación de ser palanca de desarrollo a nivel nacional, pues por la vía del amedrentamiento se puede llegar al inmovilismo empresarial.

Más allá de todos los informes, pido a todos aquellos que están en esa posición, que no se amedrenten.

Gracias, señora presidenta.

SEÑORA PRESIDENTA.- No hay más oradores anotados.

Han llegado a la mesa tres mociones, que serán leídas por orden de llegada, para luego ser votadas de la misma forma.

Léase la primera moción llegada a la Mesa.

(Se lee).

SEÑOR SECRETARIO (José Pedro Montero).- «Una vez concluidas las explicaciones referidas a los informes sobre la comisión investigadora que analizó la situación financiera de Ancap entre los años 2000-2015

La Cámara de Senadores resuelve:

Aprobar las conclusiones del informe elaborado por los señores senadores Marcos Otheguy, Daisy Tourné, Marcos Carámbula y Rubén Martínez Huelmo en cuanto a que del análisis de los informes presentados y de acuerdo con la documentación aportada a la comisión investigadora se concluye que no existieron actos, ni hechos ilícitos ni irregulares en la actuación de Ancap». (*Firman las señoras senadoras Tourné, Passada, Payssé, Ayala, Lazo, Xavier, Moreira y Topolansky y los señores senadores De León, Micheli, Agazzi, Baráibar, Otheguy, Berterreche, Carámbula y Martínez Huelmo.*)

SEÑORA PRESIDENTA.- Léase otra moción llegada a la Mesa.

(Se lee).

SEÑOR SECRETARIO (José Pedro Montero).- «Mocionamos para que después de debatir en el Senado de la república los informes de los cuatro partidos políticos sobre el resultado de la comisión investigadora de Ancap, oportunamente votada por el Cuerpo, el Senado declare:

1. Reivindicar el instrumento de la comisión investigadora para dilucidar las presunciones de irregularidades o ilicitudes de acuerdo con la Ley n.º 16698 hasta ahora no habilitada por el oficialismo.

2. Como resultado de las comparencias, estudio de información y denuncias presentadas oportunamente, se concluye la existencia de irregularidades e ilicitudes en la gestión de Ancap y sus colaterales en el período 2005-2015 y que de algunos de estos se tiene la convicción fundada que aconsejan su pasaje a la órbita judicial competente».

(Firman las señoras senadoras Alonso y Aviaga y los señores senadores Delgado, Bordaberry, Mieres, Besozzi, Saravia, Larrañaga, Lacalle Pou, Heber, Camy, Coutinho, García y Amorín).

SEÑORA PRESIDENTA.- Léase otra moción llegada a la Mesa.

(Se lee).

SEÑOR SECRETARIO (José Pedro Montero).- «Mocionamos para que se pasen a la Justicia los antecedentes de la sesión del Senado de hoy, incluyendo la versión taquigráfica, los distintos informes y sus anexos, así como todas las actuaciones y versiones taquigráficas de la comisión investigadora sobre Ancap».

(Firman las señoras senadoras Alonso y Aviaga y los señores senadores Delgado, Heber, Larrañaga, Besozzi, Bordaberry, Coutinho, Bianchi, Mieres, Saravia, García, Camy y Lacalle Pou).

SEÑORA PRESIDENTA.- Se van a votar las mociones por su orden de llegada a la Mesa.

Se va a votar la moción leída en primer término.

(Se vota).

-16 en 31. **Afirmativa.**

Se va a votar la segunda moción leída por Secretaría.

(Se vota).

-15 en 31. **Negativa.**

Se va a votar la última moción leída por Secretaría.

(Se vota).

-15 en 31. **Negativa.**

18) LEVANTAMIENTO DE LA SESIÓN

SEÑORA PRESIDENTA.- No habiendo más asuntos, se levanta la sesión.

(Así se hace, a las 02:27, presidiendo la señora **Lucía Topolansky** y estando presentes los señores senadores **Agazzi, Alonso, Amorín, Aviaga, Ayala, Baráibar, Berterreche, Besozzi, Bianchi, Bordaberry, Camy, Carámbula, Coutinho, De León, Delgado, García, Heber, Lacalle Pou, Larrañaga, Lazo, Martínez Huelmo, Michelini, Mieres, Moreira, Otheguy, Passada, Payssé, Saravia, Tourné y Xavier**).

LUCÍA TOPOLANSKY

Presidenta en ejercicio

José Pedro Montero

Secretario

Hebert Paguas

Secretario

Patricia Carissimi

Directora del Cuerpo de Taquígrafos

Corrección y control

División Diario de Sesiones del Senado

Diseño e impresión

División Imprenta del Senado