

INCERTIDUMBRE, RIESGO Y ÉTICA
EL CASO DE
INTERNACIONALIZACION DE ANCAP
Años 1998 - 2008

**Enfoque en la
percepción del riesgo y
su valoración ética**

Atribución-NoComercial-Sin Derivadas CC BY-NC-ND

La licencia permite descargar la obra y compartirla manteniendo el crédito por autoría,
sin cambiarla de forma alguna ni usarla comercialmente.

Carlos Petrella y Carlos Tessore

Octubre de 2019

Versión 55

Descripción de la investigación

La investigación gira en torno a la ética, la incertidumbre y el riesgo. El aspecto central del proyecto procura analizar la relación del riesgo con la ética y considerar opciones para colocar los valores en el centro del debate. Se ha planteado como orientación un enfoque axiológico sobre lo que hacen los agentes en las organizaciones contemplando su carácter específico y circunstanciado.

La propuesta se propone finalmente realizar una aproximación para abordar y entender la realidad de la conservación y el cambio en las organizaciones en general, basada fundamentalmente en la consideración de los valores, las creencias y los modelos mentales de los agentes como sistemas de símbolos relevantes que construyen una realidad diferente, a partir de sus propias percepciones y acciones.

La investigación tiene que ver precisamente en cómo los valores y creencias que interactúan, apoyan y determinan la efectividad de la gestión del riesgo que impulsa la acción de los hombres, sobre todo en los aspectos relevantes, en determinadas organizaciones, en un proceso de descubrimientos en el que iremos abordando los aportes, de lo general a lo particular.

La idea es mostrar cómo la no apropiación integral y proactiva de los principios éticos por parte de los integrantes de cada organización, en definitiva impacta sobre la eficacia y eficiencia de los sistemas de la organización y en particular los sistemas de gestión del riesgo y las decisiones subsecuentes, que los stakeholders tomasen en cada uno de los casos, en los que han tenido una incidencia relevante.

La propuesta se propone realizar una aproximación para abordar y entender la realidad de la conservación y el cambio en las organizaciones en general, basada fundamentalmente en la consideración de los valores, las creencias y los modelos mentales de los agentes como sistemas de símbolos relevantes que construyen una realidad diferente, a partir de sus propias percepciones y acciones.

Mostramos las visiones políticas, económicas, sociales y tecnológicas del mundo que de alguna manera han ayudado a construir los paradigmas vigentes de los sistemas de producción y consumo que operan a escala planetaria y procuramos apreciar como esas visiones generan formas de describir, interpretar y actuar sobre la realidad en las grandes organizaciones, sobre todo cuando deben enfrentar situaciones extremas.

Encaramos el estudio de casos de referencia paradigmáticos que puedan servir para reflexionar sobre la ética y los riesgos emergentes. Buscamos casos negativos de alto impacto y relevancia. Así esperamos abordar las dimensiones prácticas a partir de los peores casos de desvíos éticos en la apreciación de los riesgos considerando casos conocidos muy relevantes.

Algunos de los casos de estudio de referencia que consideramos tienen impactos de alcance planetario y además impactos de larga duración. Para encarar su administración, pensamos que han sido fundamentales tanto la gestión del riesgo como los principios éticos (por su ausencia o su presencia). De todas maneras, hay que ser cuidadosos con las eventuales generalizaciones descontextualizadas.

Presentaremos como resultado el estudio de un conjunto de casos de referencia a una escala mundial, que en definitiva generan ciertos indicios para comenzar a explorar sobre lo que está aconteciendo en términos de administración de las organizaciones. Nos referimos a ciertos “triggers” para comenzar a reflexionar sobre los artefactos organizacionales y los actos de los agentes en esos marcos organizacionales y entornos.

Ante un panorama de replanteos teóricos y prácticos no siempre bien concebidos, los investigadores entendemos que la consideración de los riesgos en las actuaciones relevantes y las valoraciones éticas de las decisiones, constituyen elementos claves para gestionar exitosamente las organizaciones, con adecuado posicionamiento respecto del deber ser pensando en el largo plazo.

Las posibilidades de generalizar los aportes, hay que considerarlas con prudencia. Los resultados que se presentarán en la evaluación del marco de referencia y sobre todo en el estudio de los casos, tienen en principio la limitante de que una de sus bases son aspectos concretos y circunstanciados del accionar de organizaciones específicas, aunque sean reforzados por análisis de contexto.

Las organizaciones que no demuestran tener consolidados un conjunto de principios éticos aplicados deberían ser consideradas como de dudosa confiabilidad en particular en lo que respecta a sus posibilidades de ser sustentables. La valoración de terceras partes, deberían contemplar estos aspectos como un criterio clave al desarrollar y consolidar las articulaciones con terceros. En especial, acordar o no acordar su participación de las cadenas de suministro y distribución.

Índice

Resumen	05
Planteo del enfoque del abordaje del caso	07
1. La presentación de la organización estudiada	10
2. Una forma sistemática de actuar y el desenlace de esas actuaciones	12
3. Análisis de los efectos de las prácticas del caso	16
4. La valoración del caso a la luz de un modelo de referencia	30
5 Aportes críticos (los riesgos identificados y los aspectos éticos)	43
6. Las principales lecciones aprendidas del estudio del caso	47
7. Bibliografía de referencia del caso	51
8 Anexo con el abordaje de los stakeholders	53

Resumen

El estudio de caso ANCAP con foco en los procesos de internacionalización se enmarca en una investigación realizada por Carlos Petrella y Carlos Tessore durante los años 2018 y 2019, en lo que respecta a la relación de los riesgos organizacionales y las valoraciones éticas de los agentes.

Se analiza en esta instancia el caso de la petrolera, cementera y alcoholera empresa estatal uruguaya llamada ANCAP que es la Empresa industrial y comercial más grande en términos industriales en volúmenes de producción y facturación anuales que la colocan en los primeros lugares en el país, en el período estudiado.

La creación de ANCAP y su base tecnológica siempre fue entendida como una necesidad estratégica importante a escala nacional en Uruguay y es así como en los años 30 se creó una empresa pública que ha llegado hasta nuestros días en un proceso de desarrollo industrial creciente¹.

El nuevo Ente del Estado funcionó siempre en condiciones monopólicas en su principal rubro de actividad, imponiendo condiciones a las demás empresas de toda la cadena (los transportistas, las distribuidoras y los estacioneros) que operaban con sus productos.

Se expone el caso de la crisis contemporánea de ANCAP como resultado de los malos negocios realizados, que generaron un pasivo que la dejó prácticamente insolvente y sin posibilidades de hacerse cargo de sus deudas, lo que casi la lleva a la quiebra.

La expansión proyectada que requirió inversiones importantes sin buen retorno, no fue acompañada de adecuados controles sobre sus operaciones industriales, comerciales y sobre todo financieras, además de ser influida en algunas instancias, por contextos externos poco favorables.

Comenzó así sobre todo en la segunda parte del periodo estudiado un proceso de endeudamiento creciente que si bien fue advertido por los niveles gerenciales, no fue considerado por la dirección lo que finalmente dejó a la Empresa en una situación desairada.

Más que los aspectos industriales y comerciales que llevaron gradualmente a una cadena de decisiones muy controversiales que los hechos demostraron que fueron patrimonialmente perjudiciales en el marco de procesos de internacionalización, nos proponemos explorar aspectos culturales de la crisis.

¹ Ver la reseña oficial del desarrollo industrial de ANCAP, Disponible en: (<https://www.ancap.com.uy/innovaportal/v/93/1/innova.front/resena-historica.html>).

En particular interesa tener presente la percepción de los riesgos corporativos por parte de los agentes en la dirección y las orientaciones éticas que tuvieron para finalmente generar insumos para poder analizar el impacto de la crisis en la empresa y la sociedad uruguaya.

Hemos tomado como base de referencia documental más relevante los estudios de doctorado de Carlos Petrella sobre el grupo ANCAP, que hemos procedido a actualizar dado el tiempo transcurrido desde que realizó el trabajo de campo (más de 10 años).

Planteo del enfoque del abordaje del caso

La idea que estamos proponiendo es lograr una aproximación descriptiva fundamentalmente de tipo cualitativo a cada caso estudiado, aportando algunos datos cuantitativos de referencia, para orientarse sobre cada organización estudiada y los acontecimientos específicos que están siendo estudiados.

Además en el desarrollo de cada caso se procura presentar un aporte interpretativo del desarrollo de las situaciones descritas en su contexto y circunstancias, para al finalizar realizar algunas puntualizaciones prescriptivas en relación con las lecciones aprendidas más relevantes.

El foco del trabajo es el análisis, buscando ir más allá de los síntomas y llegar a las causas raíces para poder generar conocimientos que aporten realmente en la gestión de las organizaciones y la sociedad como un todo. Gestión del conocimiento en el foco del trabajo.

Si bien cada caso de estudio que se considera tiene sus especificidades las cuales se estudian en los análisis de cada uno, también hemos establecido una serie de áreas temáticas comunes que en mayor o menor grado se encuentra presentes, es si se quiere el hilo conductor de los análisis.

El énfasis se pone en el análisis, en la generación de conocimiento, sea bajo la forma de lecciones aprendidas u otras formas. Para ello cada caso tiene una descripción de los hechos acontecidos que son relevantes para entender los ocurridos y poder a partir de ello proceder a analizar la situación.

Se plantean dos aspectos focales: la ética y la gestión de riesgos asociadas, diversidad de casos paradigmáticos para fortalecer el valor generados. Se seleccionaron casos cuyo desarrollo ha alcanzado madures y los enfrentamientos entre los stakeholders se ha apagados en gran medida, los elementos de juicio están razonablemente establecidos más allá de ninguna duda.

El desarrollo de la exposición del estudio de cada caso, se realiza siempre usando el mismo esquema de referencia, procurando que el lector tenga el acceso lo más claro posible a los aspectos tratados del caso, tanto generales como específicos, para luego realizar aportes interpretativos y a veces prescriptivos.

Al comenzar el trabajo se realiza una presentación de la organización estudiada para situar a los lectores en el contexto institucional y organizacional en el que se desarrollarán los acontecimientos objeto de estudio. La idea es además presentar los patrones de una forma sistemática de actuar y el desenlace de esas actuaciones.

Se procura además hacer una valoración analítica de los efectos de las prácticas del caso. O sea poder describir qué consecuencias tienen los incidentes analizados sobre la propia organización y su entorno. En esta parte del trabajo se realiza un análisis general de los stakeholders.

Se consideran las consecuencias directas e indirectas, tangibles e intangibles, teniendo presente que en algunos casos las consecuencias pueden tener valor positivo

como negativo. Los eventos tienen una dimensión temporal la cual puede extenderse por décadas y que no han terminado aún de desarrollarse.

Destacamos permanente presencia de los temas legales los cuales están íntimamente ligados con los enfoques éticos de la organización. Dos aspectos para considerar, el retraso de la normativa con respecto a la evolución del sector real de los sistemas sociales y económicos y la necesidad de que la ética cubra esos “gaps” que continuamente se generan entre la teoría y la práctica.

El impacto en la gestión organizacional de los contextos VUCA, la prevalente visión de corto plazo, la aceleración de los procesos y el acortamiento de la vida media de las empresas en entornos altamente volátiles y complejos. Creciente importancia de los factores ligados al comportamiento humano, afectados por entornos que demandan creciente mayor estabilidad emocional preparación ante escenarios crecientemente estresantes. Preeminencia de la necesidad de soft skills de los actores.

Los investigadores estamos convencidos de que el análisis de stakeholders es una herramienta descriptiva y analítica de primer orden para comprender el desempeño de una organización y luego poder hacer valoraciones críticas de lo que ha acontecido desde diferentes perspectivas.

El análisis de stakeholders es fundamental para entender cómo se desarrollaron los acontecimientos estudiados y comprender mejor el accionar de cada uno de los agentes involucrados que resultan ser las claves para comprender los distintos escenarios que se fueron generando y las eventuales contradicciones de información en lo actuado. Cada stakeholder a través de su accionar, refleja los intereses que defiende, los cuales pueden o no reflejar su posicionamiento objetivo en el caso.

La idea es poder ayudar a comprender el posicionamiento de los distintos actores a partir de una serie de variables que se sirven para caracterizarlos. Para identificar los interesados claves partimos de las pautas establecida en la definición, afectados, en forma positiva y/o negativa por la situación.

En el marco de la investigación que estamos desarrollando hemos adoptado como criterio categorizar a los involucrados a partir de tres variables; poder, interés e influencia procurando valorar a cada uno de los involucrados con escalas uniforme con 3 niveles – alto/medio/bajo.

La información elaborada a partir de la descripción y el análisis del comportamiento de los stakeholders nos permite comprender cuales son las estrategias de los actores y entender los fundamentos del accionar de cada uno de los actores en función de los intereses/influencia y del poder.

El tema de la comunicación está íntimamente ligado con el de los stakeholders en sus diferentes categorías, con las organizaciones públicas, con los accionistas, con los empleados, con los usuarios entre otros. El tema de las comunicaciones integra los principios éticos, los riesgos, los involucrados y la gestión de la información, es uno de los elementos claves para analizar los casos.

Uno de los temas claves en el estudio de casos son los impactos sobre los activos intangibles de las organizaciones en particular sobre la reputación y branding que para

las grandes corporaciones representan más el 80% de su valor de bolsa y la tendencia es que se sigan incrementando. La identificación y análisis de los drivers de la reputación son elementos claves al igual que la comprensión de las metas de riesgos.

Finalmente pensamos que se debería realizar una valoración ética de lo que ha acontecido en el período estudiado. Por eso es por lo que planteamos realizar sistemáticamente una valoración del caso a la luz de un modelo axiológico de referencia que hemos desarrollado y presentado como aporte en relación con esta investigación.

Para cerrar los aportes del estudio de cada caso la idea es realizar un conjunto de aportes críticos poniendo foco en los riesgos identificados y los aspectos éticos, que son las dos dimensiones de referencia que se están considerando en la aproximación que se desarrolla lo largo de la investigación que nos ocupa.

El trabajo de descripción e interpretación de cada caso de estudio se complementa con ciertos aportes prescriptivos, relacionados con el deber ser. En esa línea de contribuciones al entendimiento de los casos, es que por separado hemos trabajado en un resumen las principales lecciones aprendidas.

1. La presentación de la organización estudiada

La petrolera, cementera y alcoholera empresa estatal uruguaya llamada ANCAP (operando orgánicamente según lo establecido en la Constitución de la República de Uruguay como un Ente Autónomo), es la empresa industrial y comercial más grande en volúmenes de facturación anuales en el país, aunque precisamente su nivel de facturación no sea un indicador claro de su actividad, porque opera en un mercado con precios muy regulados y en sus principales actividades es monopólica. Integra el grupo de las tres empresas estatales nacionales con mayor impacto industrial y comercial en el país, junto con UTE (energía eléctrica) y ANTEL (tele-comunicaciones).

ANCAP es una empresa estatal de propiedad uruguaya con múltiples líneas de negocio con foco principal en el sector hidrocarburos en operaciones de refinado y distribución local de combustibles, que tiene tercerizada casi toda la venta. El posicionamiento de ANCAP expuesto públicamente a través de sus propios canales de comunicación institucional la presenta como: una “Empresa integrada de energía de propiedad estatal, líder en el mercado uruguayo de combustibles” pero también mantiene unidades de negocio de cemento Pórtland y de alcoholes, y tiene en desarrollo los bio-combustibles.

Para el año 2017² los resultados económicos pueden resumirse de la siguiente manera; Ingreso Bruto USD 2906:, IMESI USD 1165:, Ingresos Netos USD 1741:, Costos de Ventas USD 1450,5: y Ganancia Bruta USD 290, 5: .

La historia empresarial de ANCAP ha sido muy rica desde su creación hasta la fecha, marcando buena parte del desarrollo del sector energético nacional junto con UTE (Empresa pública de energía eléctrica) y más recientemente con la CTM (Hidroeléctrica Binacional de Salto Grande con Argentina) que opera la represa en el río Uruguay, junto con Argentina. Ha pasado mucho tiempo “desde sus modestos orígenes, cuando se lo llamó “Ente Industrial del Estado” y sus Directores deambulaban por salas prestadas para celebrar sus sesiones (...)”. (Nahúm et al., 2006, prólogo)

La creación de ANCAP y su base tecnológica siempre fue entendida como una necesidad estratégica importe a escala nacional en Uruguay. Se había captado en una parte significativa de la dirigencia política uruguaya del período, la importancia de la apropiación del uso de determinadas tecnologías (en particular en nuestro caso la refinación de petróleo) como parte de un proceso de industrialización a escala nacional, según lo demuestran las iniciativas innovadoras que se plantearon en los comienzos del desarrollo de la empresa.

El nuevo Ente del Estado funcionaba imponiendo condiciones a las demás empresas de toda la cadena (los transportistas, las distribuidoras y los estacioneros) que operaban con sus productos. Sobre la base del monopolio de importación y refinado de petróleo, ANCAP ha definido desde hace muchos años las condiciones técnicas y comerciales para el resto de la cadena. Incluso estableciendo las reglas de juego para terceras partes con quienes no tiene vínculo comercial directo. Pero en todos los casos operando a escala nacional, por lo menos en sus primeras décadas de existencia.

² ANCAP - PRESENTACIÓN DE ESTADOS FINANCIEROS INDIVIDUALES Ejercicio 2017. Disponible en: (<https://www.ancap.com.uy/innovaportal/file/4943/1/presentacion-balance-ancap-dic17-vfinal.pdf>).

Precisamente la idea de establecer esas reglas de juego transformó a ANCAP en un regulador de aspectos técnicos y comerciales de su propia actividad. Así la institución comienza a desarrollar gradualmente actividades de regulación en el sector energético fundamentalmente del petróleo y sus derivados para todo el Uruguay, definiendo las condiciones en toda la cadena de refinación, distribución y venta de combustibles y pasa en los hechos a actuar reiteradamente como árbitro de los conflictos entre los demás agentes de la cadena.

Para muchos gerentes de ANCAP - con una fuerte visión industrial del rol de la empresa en el sector energético nacional - no representaba una debilidad el hecho de que más de un 60% de su producción de combustibles líquidos y prácticamente el 100% de la producción de gas licuado del petróleo a escala nacional, fuera comercializada por terceros independientemente de su propia red de distribución. Después de todo - según ellos - las distribuidoras privadas no tenían legalmente opciones de comercializar otra materia prima que no fuera la producida por ANCAP.

En este contexto ANCAP se abrió al sector privado para vender sus productos derivados del petróleo. Varias distribuidoras internacionales recibieron concesiones para la creación y venta de los productos de ANCAP (En principio Esso, Shell y Texaco y más recientemente Petrobras). ANCAP sólo se reservó para si algunos negocios estratégicos. Incluso concesionó la venta bajo su propio sello durante mucho tiempo a una empresa local llamada DASA. Los servicios prestados por las concesionarias de combustibles líquidos, han sido en general muy buenos.

Se expone el caso de la crisis final de ANCAP luego de los primeros diez años del milenio como resultado de los malos negocios realizados fundamentalmente en los últimos años de la década pasada, que generaron un pasivo que la dejó prácticamente insolvente y sin posibilidades de hacerse cargo de sus deudas lo que casi la lleva la quiebra, lo que no ocurrió porque fue capitalizada por el Estado Uruguayo. ANCAP tenía una propuesta industrial y comercial sólida protegida por un monopolio de sus principales ramas de actividad, pero un conjunto de operaciones inconvenientes la dejó en una situación financieramente muy comprometida.

Esto llevó a Federico Comesaña (2017) a plantear que ANCAP desarrolló en ese período un “Modelo a base de deuda”. Comesaña da una concluyente respuesta a su pregunta retórica. “¿Cómo se hace para sostener un plan de inversiones ambicioso, con proyectos que no se esperaba que generen los recursos para rentabilizar su negocio y cuya ejecución superaba sistemáticamente los costos planificados? La respuesta es, con deuda.” Pero con deudas a un nivel que superó su capacidad de respuesta propia, hasta llegar a la insolvencia y la crisis, que finalmente requirió un rescate, para no quebrar.

La expansión proyectada fundamentalmente a partir de la segunda década de este nuevo milenio, requirió inversiones muy importantes sin buen retorno, que no fue acompañada de adecuados controles sobre sus operaciones industriales, comerciales y sobre todo financieras. Comenzó así un proceso de endeudamiento creciente que si bien fue advertido por los niveles gerenciales no fue considerado por la dirección lo que finalmente dejó a la empresa en una situación desairada que tomó estado público en el medio de un escándalo mediático que tuvo un impacto muy negativo sobre la imagen de ANCAP y su cuerpo de dirección.

2. Una forma sistemática de actuar y el desenlace de esas actuaciones

La investigación desarrollada durante la tesis de doctorado de Carlos Petrella (2011), pone en evidencia que ANCAP desarrolla en ese período patrones de conducta a nivel de dirección y gerencia similares a las de las demás empresas públicas, pero con las singularidades propias de la ausencia de competencia en sus giros más importantes. Precisamente esa situación crearía grandes problemas cuando empezó a desarrollar operaciones industriales o comerciales en el exterior o cuando se embarcó a operar en mercados locales con escaso retorno, como el de biocombustibles.

La posición dominante de ANCAP en el mercado uruguayo de combustibles derivados del petróleo y los mecanismos de protección monopólica de que dispone la empresa, ha condicionado históricamente su desempeño por la vía de reducir el impacto de las decisiones estratégicas que ha debido tomar en condiciones de urgencia o imprevisibilidad (que son en general esporádicas debido a su carácter monopólico) (Medinaceli Monrroy, 2008, IV). Esa forma de operar estableció las pautas de desarrollo de su propia cultura.

Hay que tener presente que, la función de utilidad a maximizar no siempre está clara en organizaciones empresariales en las que la eficiencia industrial o comercial no es el eje de su sustentabilidad. La forma de funcionamiento industrial y comercialmente protegida de las empresas monopólicas como ANCAP, fue generando históricamente una situación de privilegio en el manejo de sus operaciones industriales y comerciales y en general en el tratamiento de sus propios asuntos internos incluyendo su propio personal que se ha desarrollado de una manera muy protegida.

Con la continuidad empresarial totalmente asegurada, el desempeño del personal no necesariamente tendría que ser evaluado en términos de los resultados comerciales o industriales derivados de su propia actividad. ¿Cuál podría ser entonces el foco del desarrollo de los servicios de una plantilla que no tiene por qué ser eficiente para garantizar la continuidad de las operaciones de la compañía? Podrían eventualmente llegar a considerarse otros parámetros de evaluación singulares más asociados a la función a realizar, que al resultado de la actividad asignada.

ANCAP ha desarrollado en tiempos históricos relativamente recientemente tres grandes cambios considerados muy importantes en relación con su propia organización y funcionamiento que han tenido alto impacto sobre su forma de operar las diferentes líneas de negocio. El primero fue la creación de un holding de empresas dependientes y con colaterales adicionales en la segunda línea, el segundo es el desarrollo de procesos de asociación de muy diverso tipo con terceros, en general para instrumentar acuerdos de negocios específicos y el tercero un proceso de internacionalización que la llevó a desarrollar muchas operaciones industriales y comerciales operando fuera de la frontera de Uruguay.

La creación de colaterales satélites ha determinado que a pesar de los fuertes controles corporativos, existan nuevas formas de administración que impulsan procesos descentralizadores de la toma de decisiones, que pueden ser muy peligrosos en términos

del descontrol de las actuaciones. Hay que tener presente que los criterios de manejo de las empresas públicas y las sociedades anónimas plantean condicionamientos normativos y formas de gestión totalmente diferentes ante las cuales debieron introducirse muchos cambios no enteramente asimilables para la cultura previa.

La actuación de algunas de las subsidiarias de la fuertemente deficitaria ANCAP como en el caso de CABA y sus líneas de perfume generaron profundo rechazo en la población por innecesarias, un impacto significativamente negativo más que por su materialidad por lo que implica en cuanto al apartamiento de los cometidos y un claro apartamiento de lo que se asume debe ser una gestión eficaz y serie. Una pequeña muestra de una gestión fuera de los lineamientos del gobierno, una situación fuera de control que terminó con un déficit muy significativo tal vez el más grande de la historia de las EEP del País.

En la presente década ANCAP ha sido dueña de 14 empresas satélites operando en torno a sus principales áreas de negocios. Esto ha generado ciertas debilidades de contralor. Los estados contables y la gestión de esas empresas colaterales no han tenido, por el estatus jurídico que la rige, un control directo del Gobierno o del Tribunal de Cuentas. Esto ha generado preocupación, por lo menos en los principales partidos políticos de la oposición (UY Press Colaterales controladas por ANCAP, 2016) que han observado el desarrollo de un holding con reglas de contralor no apropiadas.

ANCAP tiene ahora colaterales fuera del País como por ejemplo CARBOCLOR³, que ha dado enormes pérdidas al grupo ANCAP. Podemos anotar varios casos similares, que luego de cuantiosas pérdidas, finalmente debieron ser vendidas o cerradas. Lo que ha puesto en evidencia enormes dificultades de ANCAP para operar en condiciones funcionales y comerciales que no controla. La forma de manejo monopólico local de ANCAP ha condicionado su estructura, sus procesos y su cultura, complicando sus operaciones cuando se ha visto obligada a operar en mercados comercialmente más abiertos.

Adicionalmente se han creado sistemas de fideicomiso de administración a través del cual se han instrumentado por ejemplo políticas dirigidas al sector del transporte colectivo de pasajeros, apuntando a lograr un abatimiento del precio de dicho servicio público, a través de un costo diferencial para el gasoil con capitales fiduciarios que se constituyen a partir de lo por litro de gasoil, derivado del aumento de precio que a esos efectos se produzca, lo que genera sistemas más borrosos de manejo de los costos de los servicios, muchas veces complicando los procesos de contralor; porque es más difícil calcular la eficiencia de los servicios prestados.

Por otro lado, los procesos de asociación con otros agentes han implicado muchas veces la presencia de autoridades que no están sujetas a dependencia con las cuales hay que negociar como pares, para desarrollar los negocios sustantivos y también para encarar actividades operativas y comerciales de menor rango. Pero estos procesos no siempre fueron exitosos porque el “conocimiento” empresarial acumulado por la empresa desde su creación es muy desparejo lo que no siempre fue adecuadamente interiorizado por los agentes políticos que tomaban las decisiones.

³ Después de continuas pérdidas desde el año 2012 la Empresa obtuvo resultados positivos en 2018 de acuerdo con la información de El Observador del 12 de marzo de 2019, Disponible en: (<https://www.elobservador.com.uy/nota/ancap-corto-con-el-lastre-de-perdidas-en-argentina-y-gano-despues-de-seis-anos-2019311192559>)

En su momento, ANCAP anunció una expansión muy grande que requirió inversiones importantes, que no podrían ser cubiertas con recursos propios o por eventuales aportes del presupuesto del Estado uruguayo. No obstante la dirección de ANCAP decidió seguir adelante con buena parte de esas inversiones. Comenzó a financiarse con créditos locales y a partir de compras de petróleo que no eran pagadas, generando una deuda creciente que después de un tiempo se hizo insostenible. Y esto ocurrió sin que fueran efectivos los controles.

“Así fue como la deuda de ANCAP pasó de US\$ 300 millones en 2005 a US\$ 600 millones dos años después. Allí terminó la gestión de Daniel Martínez. Luego la deuda trepó a US\$ 1.000 millones en 2009 y cinco años después ya superaba los US\$ 1.900 millones. Para tener una idea de la magnitud de ese crecimiento, en 2005 la deuda de ANCAP representaba 2% del total de los pasivos del Estado uruguayo y en 2014 había trepado al 6%. Eso quiere decir que la deuda de ANCAP crecía tres veces más rápido que la del Estado en su conjunto.” (Comesaña, 2017: 1)

“Entre 2005 y 2007 - el período de Martínez en la presidencia - la deuda bancaria de ANCAP cayó de US\$ 81 millones a US\$ 19 millones. Pero a partir de 2009, la baja de las tasas de interés en los países desarrollados y la abundante liquidez de la banca local le permitían al ente - necesitado de un flujo constante de fondos para cumplir con el ambicioso plan de inversiones ya comprometido - recurrir a un crédito barato y de amplia disponibilidad. Sin embargo, por lo general se trataba de dinero de corto plazo y en su totalidad nominado en dólares.” (Comesaña, 2017: 1)

Respecto de los procesos de internacionalización hay tres que resultaron particularmente controversiales. El desarrollo comercial de la red de distribución en Argentina, las prospecciones y compras de crudo con Venezuela y su posterior revisión de las formas de pago, incluyendo el negocio de intermediación ecuatoriano.

El primero que llevo a una situación de pérdidas económicas muy grandes que terminaron en la discontinuación de las operaciones unos años después. Los negocios industriales y comerciales con Venezuela también tuvieron resultados extremadamente negativos, generando enormes perjuicios para la empresa y dudas sobre la idoneidad de quienes definieron la estrategia.

El proceso de internacionalización que estudiamos comienza básicamente con la compra de la cadena Sol Petróleo en Argentina que fracasaría fundamentalmente por un cambio en las reglas de juego de la política energética de entonces gobierno de Néstor Kirchner. Un proceso de internacionalización que continuó con un conjunto de negocios de compra de petróleo en Venezuela en el marco de acuerdos de pago que han sido objeto de enormes controversias. Además se desarrollaron importantes esfuerzos de prospección fuera del Uruguay que no dieron los resultados esperados⁴.

Por otra parte, ANCAP ha replanteado sus formas de conducción gerencial. Por lo pronto la presencia de una Gerencia General fue cuestionada varias veces. Tradicionalmente la Gerencia General de ANCAP era reconocida por ser conocedora de las prácticas administrativas, industriales y comerciales del Ente y se comportaba como una generadora y evaluadora de proyectos que atendía la problemática de

⁴ Hubo más adelante prospecciones en la plataforma continental de Uruguay que tampoco dieron resultados positivos, pero fueron desarrolladas con un enfoque diferente.

administración. Además la Gerencia General operaba en los hechos como una articuladora entre el Directorio y el equipo gerencial. Finalmente en ese periodo la Gerencia General fue eliminada. La conducción política de entonces, ha optado por crear un grupo asesor de gerentes que atendería los desafíos de la articulación de los servicios gerenciales, lo que aparentemente fue contraproducente.

3. Análisis de los efectos de las prácticas del caso

Históricamente la empresa no ha tenido presiones de mercado local para replantear sus estrategias productivas o comerciales. ANCAP es una organización que parece sentirse bien con lo que va logrando de manera muy cansina. El lema parece ser: ni poco, ni demasiado. Lo que de cierta forma es entendible porque se trata de una empresa pública que no se ve nunca apremiada por el accionar de la competencia, por la sencilla razón de que ésta es inexistente. En estas condiciones esa forma de trabajar no la coloca en situaciones de crisis operacionales.

Hay que tener presente que ANCAP mantiene desde sus inicios un claro dominio industrial fundamentalmente en términos de su capacidad de importación y producción de productos derivados de petróleo que es una actividad que está protegida por un monopolio que mantiene desde hace más de 70 años el Estado uruguayo. En menor medida puede señalarse también su desempeño comercial en la cadena subsiguiente de distribución nacional en la que debe competir con varias multinacionales. Pero estos aspectos no son los que están puestos en entredicho en este estudio.

Más allá de las declaraciones formales básicas a las que se han tenido acceso durante la investigación de doctorado de Carlos Petrella, como en muchas otras organizaciones estatales, el gran peso del “*igualitarismo*” y la “*mesocracia*” tienen una enorme incidencia en el funcionamiento de ANCAP. La idea de que todos los funcionarios que cumplen con las normas vigentes merecen igual consideración, está realmente muy arraigada. Se ha producido con los años un acompañamiento dócil de decisiones administrativas previsibles es consecuentemente bien visto.

Ese acompañamiento se fue potenciado a partir de la eliminación de la Gerencia General que fuera considerada muchas veces como un agente burocrático por los directores y fue cuestionada varias veces por errores de conducción. En un proceso largo de replanteos y aprovechando algunos errores de seguimiento de actividades críticas en el sector de provisión de GLP la Gerencia General fue eliminada y esas tareas fueron temporariamente asumidas por la Presidencia hasta que se procedió a crear un grupo asesor de gerentes que atendería aspectos de ordenamiento y articulación de los servicios gerenciales.

Una administración gerencial acentuó un funcionamiento burocrático administrativista procurando operar siempre en su justa medida, peor sin cuestionar las decisiones de conducción. Se pasó a controlar las funciones formales que debían desarrollarse y los resultados obtenidos en las operaciones relevantes para la evaluación gerencial del desempeño. Como aporte orientador del análisis de la propuesta de valores institucionales se señala expresamente que sólo en dos de sus líneas de acción, aparecen cuestiones relacionadas con las características del funcionamiento industrial y comercial empresarial. Nótese por otra parte, que en un sólo lugar se consideran aspectos de funcionamiento interno, a pesar de que ésta ha sido una preocupación creciente de sucesivas Administraciones políticas de la empresa.

La idea de muchos cambios gerenciales fue aumentar la capacidad de transformación productiva del Ente. Durante muchos tiempos se han mantenido dudas relevantes en la interna de ANCAP respecto de la capacidad para realizar un “*cambio profundo*” en sus negocios, sus estructuras y su funcionamiento. La dependencia de trayectoria parece generar condicionamientos muy fuertes para encarar grandes transformaciones. “Muchos trabajadores han planteado en las recorridas que muy difícilmente se pueda encarar el cambio cultural con los mismos Gerentes y Mandos Medios que llevaron a la empresa a la situación que hoy estamos queriendo transformar(la).”

Por otra parte - más allá de las reacciones muy medidas y gradualistas del equipo gerencial en general funcionalmente acotadas por sus respectivas especialidades - la versión política oficial respecto del enfoque estratégico de ANCAP desarrollada durante los últimos años - pone de manifiesto que la necesidad de hacer cambios relevantes en las principales líneas de negocios, requiere replanteos en las estructuras formales que no siempre han encontrado formas de canalizarse adecuadamente. Esta ha sido una historia de marchas y contramarchas, con efectos muchas veces inmovilizadores. Pero en un determinado momento se eliminó la Gerencia General, lo que provocaría un cambio importante en la forma de conducción gerencial. Hay agentes que sostiene que esto puede ser considerado un elemento contribuyente pero no crítico porque las funciones se siguen cumpliendo desde otros espacios de poder.

Procurando reaccionar ante los desafíos transformadores que no se concretaban operando endógenamente, la Dirección de ANCAP ha planteado varias asociaciones comerciales circunscriptas a otras áreas de negocio que son comercialmente de menor envergadura, industrial o comercial. Los cambios han presentado dificultades cuando no notorios fracasos, como en los negocios de distribución de combustibles en Argentina. A pesar de los problemas e inconvenientes que se han identificado se han puesto en evidencia ciertas necesidades reales de replanteo de las relaciones políticas y comerciales con el entorno local y sobre todo regional.

Además un desarrollo audaz de las inversiones, sin buenos retornos y adecuadas fuentes de financiamiento, aumentó el endeudamiento de la empresa. Por su parte Federico Comesaña (2017: 1) señala que “entre 2007 y 2014 estaban dadas las condiciones para que ANCAP tuviera acceso fácil y barato al crédito local e internacional como para que el dinero no fuera una limitante a la hora de planificar y sostener proyectos de inversión” lo que generó una oportunidad para mantener los planes de desarrollo industrial, aunque no tuvieran adecuado sustento.

Por otra parte, los problemas con el manejo de las operaciones internacionales fueron muy notorios. Particularmente, los negocios con Venezuela han sido todavía más controversiales que los realizados con Argentina y han tenido resultados mucho más cuestionables. Algunos de esos negocios han contribuido significativamente a aumentar el nivel de desconfianza entre las organizaciones políticas nacionales. Las actuaciones de los dirigentes de ANCAP han dejado dudas debido al impacto perjudicial para los intereses industriales y comerciales de la empresa y en cuanto a las motivaciones reales de los agentes que debían custodiar los intereses corporativos nacionales

Eduardo Ache impulsó desde la presidencia del ente petrolero, en concordancia con la orientación del presidente de la República Julio María Sanguinetti, una política basada en la ampliación de la refinería y el desarrollo de una estructura comercial en Argentina para la venta del excedente de combustible refinado.” Consistentemente con ello se realizó un proceso de modernización de la refinería “a efectos que produzca el volumen suficiente para transformar en rentable la operación” y sabiendo que “ese volumen ideal excede las necesidades de consumo del Uruguay” (Bottinelli, 2000)

Pero algunas buenas ideas en el terreno conceptual luego no tuvieron adecuados tratamientos en la práctica, muchas veces por aspectos derivados de las contradicciones de políticas y estrategias nacionales en el sector energético, fundamentalmente en lo que tiene que ver con el petróleo y sus derivados. Muchos resultados locales están a la vista. Nos referimos por ejemplo a regulaciones de precios que han distorsionado los precios locales relativos del diésel y las naftas, pensando en opciones para subsidiar los combustibles agrícolas y contar con un transporte más barato, generando condiciones para tener una nafta cara.

Los ejes de cambio de ANCAP consistentes en la ampliación de la refinería y en la instalación en la República Argentina fundamentalmente como distribuidores de combustible, fueron cuestionados durante el siguiente gobierno. “Jorge Sanguinetti (al asumir la presidencia de ANCAP) duda de la factibilidad del proyecto (propuesto por Eduardo Ache); considera que los números estudiados tiempo atrás pueden no necesariamente estar vigentes. Eso efectivamente se constató y poco tiempo después los números en rojo de la operación resultaron insostenibles.

Por otra parte en la presidencia de Raúl Sendic, una estrategia agresiva de inversiones en infraestructura y equipos y el uso de formas de financiamiento inapropiadas, la dejaron sin capacidad de respuesta para hacerse cargo de sus obligaciones. Por otra parte, algunas de las inversiones fueron cuestionadas en términos de su real conveniencia para la Empresa. En los hechos ANCAP, la empresa más grande del Uruguay en volumen de operaciones quedó al borde de la quiebra y envuelta en un escándalo por ciertas conductas improcedentes de sus cuadros directores en la casa matriz y en algunas de sus subsidiarias, controladas

Las “buenas practica” indican que programas tan agresivos de inversión tienen riesgos significativos si no se logra trabajar a partir de una programación que acompañe las inversiones y los ingresos generados para no generar “gaps” que deban requerir aportes de capital significativos para cubrir las necesidades financieras. Todo parece indicar que no se trata de una falta de previsión sino una decisión de inversión impulsadas por concepciones políticas de la cúpula a cargo del Ente. No creemos en principio que se trate de un error de apreciación. Se trata de la consecuencia lógica de las posturas ideológicas de aquellos a cargo de la gestión aunque no estuviese alineada con las políticas del gobierno.

En el marco de las controversias por las inversiones aparecieron ciertas operaciones de pago de deudas o de intermediación que eran realmente muy difíciles interpretar. En unos procesos de negociación de deuda, se generaron marchas y contramarchas que terminaron en demandas contra ANCAP (Financiera Exor). Algunos procesos de intermediación fueron de dudosa legalidad en términos del marco jurídico en el que ANCAP debe operar. (Intermediación con Petroecuador). Estas operaciones generaron dudas en el ámbito público, respecto de la forma en que estaba funcionando la Empresa,

que se acentuaron cuando ciertos malos manejos de las tarjetas empresariales fueron denunciados ante la justicia. (El Observador - ANCAP caso por caso, 2017)

Los problemas de financiamiento de inversiones no fueron menores. Más allá de algunos negocios puntuales controversiales, sobre los que todavía se sigue discutiendo, lo cierto es que luego de un conjunto de procesos de inversión y financiamiento inconvenientes, en términos de su viabilidad comercial y financiera ANCAP vio limitada su capacidad de repago y requirió recapitalización por una suma de aproximadamente 800⁵ millones de dólares. Se trata de un monto realmente importante, aún para una empresa de la escala de ANCAP, si consideramos la escala de inversiones y gastos con que se maneja un país del tamaño económico de Uruguay.

Tomando en consideración las eventuales apropiaciones de fondos de algunos jerarcas descuidados o inescrupulosos fueron poco significativas, lo que realmente impactó en ANCAP fue el daño en la reputación industrial y comercial de la empresa. Dando lugar a acalorados debates en el Parlamento y en los medios masivos sobre las formas de funcionamiento de las empresas del Estado y los procedimientos de contralor que serían más adecuados.

La dirección de ANCAP realizó además en ese contexto de transformación institucional que se planteó reiteradamente durante más de dos décadas, un conjunto de procesos de asociación con terceros por líneas de negocios en los rubros menores, en este caso especialmente a partir del año 1998. Con Loma Negra para la línea de cementos, con Sol Petróleo para distribución de combustibles, con la destilería de alcoholes Morrison Bowmore Distillers y con British Gas y Pan American Energy para crear el Gasoducto Cruz del Sur entre Buenos Aires y Montevideo.

Además su empresa de alcoholes llamada CABA parecía haber perdido el rumbo comercial y la viabilidad económica. Para sorpresa de muchos en el año 2013 la empresa añadió por ejemplo una línea de perfumes para el mercado local denominado “Alma Mía” con cuatro fragancias, bodysplash, quitaesmalte y alcohol en gel humectante, lo representaría un desvío de sus propósitos fundamentales, además de mostrar que los estudios de mercado eran realizados de manera bastante descuidada. Un proceso que terminaría unos años después (año 2018) con el cierre de la colateral.

Las experiencias que se han señalado como referencia en los párrafos previos han puesto en evidencia resultados comerciales que por lo menos pueden catalogarse como muy dudosos y en algunos casos, hasta controversiales. Muchas de estas propuestas se han desarrollado con administraciones diferentes y conductores políticos distintos, por lo que todo parece indicar que los malos resultados no son consecuencia de propuestas o conducciones puntuales incorrectas, sino de formas de concepción de los negocios y de operación de los servicios que resultan claramente inadecuadas, que ponen en evidencia debilidades sistémicas.

Los cuestionamientos han sido muy fuertes, lo que generó procesos de análisis externo de la situación industrial de la empresa y sus negocios en el exterior, con fuertes críticas a las actuaciones, sobre todo las relacionadas con la internacionalización durante el gobierno de Sanguinetti. Concretamente en el caso de las operaciones de ANCAP en

⁵ El FA vota una recapitalización de ANCAP por USD 872 millones según El Observador de diciembre 2015, Disponible en: (<https://www.elobservador.com.uy/nota/a-las-corridas-el-frente-aprueba-la-capitalizacion-de-ancap-20151229500>).

la República Argentina se propuso incluso una investigación parlamentaria debido al “altísimo costo que todo esto ha tenido para nuestro País” en términos tales “que comprometen severamente su patrimonio” (Fernández Huidobro, 2002)

Existen apreciaciones encontradas en los discursos de los grandes protagonistas políticos del quehacer nacional de la época, dependiendo fundamentalmente de las posiciones ideológicas asumidas desde perspectivas partidarias antagónicas, pero hay algunas líneas de análisis empresarial menos ideologizadas que permiten clarificar un poco mejor la situación. Puede que las dificultades que experimentara ANCAP con las asociaciones hayan sido en muchos casos coyunturales, pero también afloró un problema comercial relevante.

Las opciones estratégicas planteadas - además de generar oportunidades de cambio hacia la interna de la organización - exploraron más recientemente la posibilidad de establecer una asociación con otras petroleras como Petrobras (Brasil) o PDEVESA (Venezuela), de manera de mejorar su desempeño industrial y consecuentemente, su competitividad regional. También exploraron nuevas alternativas de financiamiento. Estas asociaciones habilitadas por una ley que contó inicialmente con amplio consenso político, tampoco prosperaron a pesar del apoyo de muchos agentes referentes de los tres principales partidos políticos nacionales.

Todos estos procesos se desarrollaban en condiciones en general no muy adecuadas. Frecuentemente aprecian presupuestos varias veces superiores a lo originalmente planificado, costos de operación que sacaban por un tema de precios a los productos del mercado y muchas veces calidades de productos cuestionables y costos de logística muy altos, con un desempeño muy lejos de los esperados, cuando se daban situaciones de competencia.

En un momento parecieron quedar claros algunos aspectos de la cultura interna defensiva de los principales agentes. El presidente de ANCAP Daniel Martínez en ejercicio hasta comienzos del año 2008, fue muy crítico respecto de los modelos mentales predominantes en la organización en general e indirectamente en el cuerpo gerencial con orientación a la administración por un lado y a la producción por otro, en un contexto monopólico sobre la base de una estructura mecanicista muy estratificada. “Cuando asumimos vimos que, con la visión que la empresa tenía, se castigaba la iniciativa, no se promovía la toma de decisiones y había una concepción de manejo del riesgo muy limitada.” (Martínez, 19/7/2007: 14)

A pesar de las dificultades derivadas de su propio funcionamiento administrativista se podía decir que la situación industrial, comercial y financiera de ANCAP hasta los años 2010, era segura. Sin embargo un encadenamiento de malas decisiones industriales, comerciales y financieras comprometieron su estabilidad y su solvencia, hasta el punto de que tuvo que ser rescatada por las arcas del Estado uruguayo. La Empresa había generado un pasivo con raíces que se hundían en el tiempo, que la dejó prácticamente insolvente y sin posibilidades de hacerse cargo de sus deudas lo que casi la lleva la quiebra, lo que finalmente no ocurrió porque fue capitalizada por el Estado Uruguayo, en el marco de un duro debate por la gestión desarrollada.

A partir de los stakeholders realizamos en primera instancia un análisis tomando en consideración cuatro factores claves. A saber: los Problemas, los Intereses, las Influencias y el Poder manejado, tomando para ello la información disponible. Los resultados finales de esta aproximación se presentan en la siguiente Tabla de presentación del Análisis descriptivo de los Involucrados, haciendo valoraciones sobre las cuatro dimensiones seleccionadas.

Análisis de involucrados

STAKE-HOLDERS	PROBLEMAS PERCIBIDOS	INTERESES	INFLUENCIA	PODER
GOBIERNO DE URUGUAY	<p>Necesidad de equilibrar las cuentas fiscales.</p> <p>Proyectos que requieren fuertes inversiones.</p> <p>Retomar el foco puesto en las políticas sociales.</p> <p>Pérdida de credibilidad como antes gobernantes.</p>	<p>Mantener un desarrollo de presupuestos de EEPP bajo control.</p> <p>Obtener rentas de las EEPP para cubrir un déficit fiscal creciente.</p> <p>Mantener una imagen positiva de la gestión del gobierno a nivel nacional.</p>	<p>Establecer políticas generales de gobierno en lo referido a las EEPP.</p> <p>Coordinar políticas de desarrollo industrial y comercial a escala nacional.</p>	<p>Control centralizado de inversiones y gastos fundamentalmente en la OPP.</p> <p>Establecer directrices sectoriales para las EEPP como ANCAP.</p> <p>Nombrar y destituir a los directores de las empresas públicas.</p>
DIRECTORIO OFICIALISTA	<p>Limitaciones financieras para poder desarrollar las inversiones programada.</p> <p>Proyectos que requieren</p>	<p>Reducir las limitaciones financieras para poder desarrollar las inversiones programada.</p> <p>Generar</p>	<p>Establecer proyectos sociales de alto impacto en el desarrollo industrial de ANCAP.</p> <p>Mantener</p>	<p>Control centralizado de las propuestas de inversiones de la empresa.</p> <p>Establecer directrices para</p>

ANCAP Internacionalización

	<p>propuestas profesionales sólidas para ser desarrollados.</p> <p>Capitalizar las actuaciones para reafirmar una imagen política con proyecciones nacionales.</p> <p>Cuestionamientos a la gestión y pérdida de credibilidad como administradores.</p>	<p>proyectos que tengan visibilidad política importante.</p> <p>Posicionarse como opciones políticas de peso con posibles proyecciones nacionales.</p> <p>Reducir la percepción de los aspectos negativos de la gestión como administradores públicos.</p>	<p>opciones para que no se reduzca el desarrollo industrial y comercial a escala nacional.</p> <p>Reducir la influencia del equipo gerencial en lo relativo al gobierno corporativo de la empresa.</p>	<p>el desarrollo de los proyectos más visibles en ANCAP.</p> <p>Reasignar roles y cargos de los gerentes de la empresa pública.</p>
<p>OPOSICION POLITICA.</p>	<p>Señalar los problemas legales en el desarrollo de las inversiones programadas.</p> <p>Mostrar que algunos proyectos no tienen propuestas profesionales sólidas para ser desarrollados.</p> <p>Capitalizar las actuaciones para mostrar que el gobierno está cometiendo errores de administración.</p>	<p>Controlar las fuentes de financiamiento para poder desarrollar las inversiones programada.</p> <p>Mostrar que los proyectos tienen debilidades funcionales y técnicas importantes.</p> <p>Posicionarse como opciones políticas opositoras con proyecciones</p>	<p>Cuestionar públicamente los proyectos de alto impacto en el desarrollo industrial de origen político oficialista.</p> <p>Mostrar que las opciones para que no se reduzca el desarrollo industrial y comercial son controversiales.</p> <p>Mostrar que se está reduciendo sistemáticamente la influencia del equipo gerencial</p>	<p>Capitalizar las observaciones de los organismos de contraloría respecto de las actuaciones del directorio oficialista.</p> <p>Cuestionar públicamente las directrices para el desarrollo de los proyectos más visibles en ANCAP.</p> <p>Controlar la legalidad de la reasignación de roles y cargos de</p>

ANCAP Internacionalización

	Capitalizar la pérdida de credibilidad del gobierno como administradores.	nacionales. Aumentar la percepción de los aspectos negativos de la gestión como administradores públicos.	en lo relativo al gobierno corporativo de la empresa.	los gerentes de la empresa.
GERENCIA DE ANCAP.	Señalar los problemas legales en el desarrollo de las inversiones programadas. Mostrar que algunos proyectos no tienen propuestas profesionales sólidas para ser desarrollados. Capitalizar las actuaciones para mostrar que el gobierno está cometiendo errores de administración. Capitalizar la pérdida de credibilidad del gobierno como administradores.	Desarrollar el control administrativo y presupuestario para desarrollar las inversiones programada. Informar formalmente cuando los proyectos tengan debilidades funcionales y técnicas importantes. Posicionarse como funcionarios respetuosos de los requerimientos administrativos y contables. Mantener funcionado regularmente a la empresa sin crisis visibles desde el exterior	Ayudar a desarrollar los proyectos de alto impacto en el desarrollo industrial de origen oficialista. Mostrar las opciones legales para que no se reduzca el desarrollo industrial y comercial. Convivir con la reducción sistemática de la influencia del equipo gerencial en lo relativo al gobierno corporativo de la empresa.	Llamar la atención sobre las observaciones de los organismos de contralor respecto de las actuaciones de la empresa. Cuestionar en términos reservados las directrices para el desarrollo de los proyectos más visibles en ANCAP. Controlar la legalidad de la reasignación de roles y cargos de los gerentes de la empresa.

ANCAP Internacionalización

		de la empresa.		
MEDIOS DE PRENSA	<p>Señalar los problemas legales o éticos en el desarrollo de las inversiones programada.</p> <p>Mostrar los resultados de algunos proyectos, no tienen respaldo de propuestas profesionales sólidas para ser desarrollados.</p> <p>Identificar las noticias de alto impacto mediático sobre todo cuando has evidencias de que se están cometiendo errores de administración.</p> <p>Hacer públicas las eventuales a pérdida de credibilidad del gobierno como administradores en las acuestas de opinión.</p>	<p>Desarrollar el control administrativo y presupuestario para desarrollar las inversiones programada.</p> <p>Informar formalmente cuando los proyectos tengan debilidades funcionales y técnicas importantes.</p> <p>Posicionarse como funcionarios respetuosos de los requerimientos administrativos y contables.</p> <p>Mantener funcionamiento regularmente a la empresa.</p>	<p>Mantener contactos con informantes Ayudar a sobre el desarrollo de proyectos de alto impacto en el desarrollo industrial de la empresa.</p> <p>Mostrar las opciones legales del oficialismo o la oposición sobre todo cuando puedan resultar controversiales.</p> <p>Seguir de cerca el proceso de la reducción sistemática de la influencia del equipo gerencial en lo relativo al gobierno corporativo de la empresa.</p>	<p>Llamar la atención pública sobre las observaciones de los organismos de contralor respecto de las actuaciones de la empresa.</p> <p>Favorecer las polémicas que cuestionan fundamentamente las directrices para el desarrollo de los proyectos más visibles en ANCAP.</p> <p>Mostrar cuando los derechos de los funcionarios pueden verse afectados por prácticas irregulares.</p>
	<p>Los problemas funcionales legales o éticos en el desarrollo de las inversiones</p>	<p>Verificar que las inversiones programadas no afecten en el futuro a los</p>	<p>Capacidad para intervenir cuando el desarrollo de proyectos tenga</p>	<p>Llamar la atención pública sobre los actos de la administración</p>

ANCAP Internacionalización

<p align="center">GREMIOS</p>	<p>programadas.</p> <p>Cuestionar proyectos que puedan afectar los intereses de los trabajadores.</p> <p>Generar opinión en torno a Identificar los eventuales errores de la Administración.</p> <p>Hacer públicas las opiniones sobre las circunstancias en que se van afectadas cuestiones como la seguridad en el trabajo.</p>	<p>trabajadores.</p> <p>Informar a los afiliados formalmente cuando los proyectos puedan afectar aspectos del trabajo.</p> <p>Posicionarse como referentes de la clase obrera en todos los casos en que sea necesario.</p> <p>Ayudar a mantener el funcionamiento regularmente a la empresa si eso no afecta a los trabajadores.</p>	<p>un impacto negativo en el desarrollo industrial de la empresa.</p> <p>Seguir de cerca el proceso de el replanteo de los roles de los funcionarios en lo relativo al gobierno corporativo de la empresa.</p>	<p>que son contrarios a los intereses de los trabajadores.</p> <p>Plantear quejas r cuando los s derechos de los funcionarios pueden verse afectados por prácticas irregulares.</p> <p>Desarrollar conflictos laborales llegando a la huelga o la ocupación cuando los intereses legítimos de los trabajadores se vean afectados.</p> <p>Escalar los conflictos a todo el sector de actividad o eventualmente a todo el país, cuando se generen problemas graves con los derechos de los trabajadores.</p>
	<p>Las irregularidades denunciadas en el desarrollo de las inversiones programadas que</p>	<p>Mejorar los controles sobre la administración</p> <p>Poder reducir los precios</p>	<p>Capacidad para hacer saber sus opiniones sobre los administradores que se apartan de</p>	<p>Plantear demandas civiles o penales cuando los s derechos de los clientes están siendo afectados</p>

ANCAP Internacionalización

<p>CLIENTES</p>	<p>llevaron a la quiebra técnica a ANCAP.</p> <p>Los altos precios en general de los combustibles que están presionando sobre los bolsillos de los clientes.</p>	<p>actuales de los combustibles.</p> <p>Que no se mantengan administradores que han abusado de sus posiciones públicas beneficio propio.</p>	<p>sus roles asignados y no cumplen con éticamente con sus responsabilidades.</p> <p>Opciones para cambiar a los partidos políticos en el gobierno, en términos de los libres juegos de recambio democráticos de gobierno.</p> <p>Capacidad civil para generar opciones para llegado el caso ejercer presiones sobre los gobernantes para cambiar determinadas políticas de tarifas.</p>	<p>por prácticas oficiales contrarias a sus intereses.</p> <p>Desarrollar protestas civiles para que se cambien ciertos aspectos de servicios y precios de las empresas públicas.</p>
<p>CIUDA-</p>	<p>Las irregularidades denunciadas en el desarrollo de las inversiones programadas que llevaron a la quiebra técnica a ANCAP.</p> <p>Los altos precios en general</p>	<p>Ayudar a mantener la empresa en la órbita del Estado pero mejorando los controles sobre la administración de manera de poder reducir los</p> <p>Lograr que se mejore la administración</p>	<p>Capacidad para hacer saber sus opiniones sobre los administradores que se apartan de sus roles asignados y no cumplen con éticamente con sus responsabilidades.</p>	<p>Plantear demandas civiles o penales cuando los s derechos ciudadanos están siendo afectados por prácticas oficiales irregulares</p> <p>Desarrollar protestas civiles para que se cambien ciertos</p>

<p>DANOS</p>	<p>de los combustibles que están presionando sobre los bolsillos de la gente.</p>	<p>precios actuales de los combustibles.</p> <p>Que se castigue a los administradores que han abusado de sus posiciones públicas beneficio propio.</p>	<p>Opciones para cambiar a los partidos políticos en el gobierno, en términos de los libres juegos de recambio democráticos de gobierno.</p> <p>Capacidad civil y militante para generar opciones para llegado el caso ejercer la democracia directa.</p>	<p>aspectos del funcionamiento de las organizaciones.</p>
--------------	---	--	---	---

Hay una primera aproximación al análisis donde con una tipología orientadora donde tomaremos en cuenta los siguientes factores; poder, interés e influencia para caracterizar el rol de los involucrados claves. Los resultados de ese resumen se presentan en la siguiente tabla, donde se mantienen algunas interrogantes abiertas:

STAKEHOLDER	PODER	INTERES	INFLUENCIA
GOBIERNO DE URUGUAY.	ALTO	ALTO	MEDIA
DIRECTORIO OFICIALISTA	ALTO	ALTO	ALTA
OPOSICION POLITICA	BAJO	ALTO	BAJA
GERENCIA DE ANCAP	MEDIO	ALTO	BAJA
MEDIOS DE PRENSA	MEDIO	ALTO	MEDIA
GREMIO	MEDIO	ALTO	MEDIA
CLIENTES	BAJO	MEDIO	BAJA
CIUDADANOS	MEDIO	ALTO	BAJA

(*) Escala - Alto, Medio y Bajo.

(**) Elaboración Propia.

La magnitud de la crisis del Grupo ANCAP se refleja en los números. Según datos presentados la comisión investigadora del Senado "las empresas vinculadas al grupo deben afrontar en el corto plazo US\$ 155 millones; en el mediano plazo - tres años - US\$ 62 millones, y en el largo plazo, US\$ 79 millones. En total las deudas llegan a US\$ 296 millones". Con la capitalización aprobada, ANCAP saldrá de su situación de riesgo crediticio. Entonces - tenía un patrimonio de US\$ 200 millones y un pasivo financiero cercano a los US\$ 2.300 millones. Con el auxilio recibido ANCAP ha pasado de una relación de pasivo-patrimonio de 10 a 1 a 1,5 a 1. (Fuente Uypress, 2016)

Los problemas de algunas colaterales del grupo ANCAP salieron también a la luz pública. “Ahora que ANCAP fue capitalizada el gobierno se enfocará en estas otras empresas que tienen sus problemas específicos. Una de las subsidiarias de ANCAP, la polémica CABA S.A., que tiene (tenía entonces) a su cargo la producción del famoso perfume "Alma mía", entre otros muchos productos, da pérdidas por US\$ 700.000 dólares y su gerente tiene (tenía entonces) un sueldo de \$ 350.000. Esto fue divulgado durante la sesión de diputados por el legislador colorado Horacio de Brum.” (Comentario extraído de la misma fuente de referencia que en el caso previo)

4. La valoración del caso a la luz de un modelo de referencia

Desde luego que los casos de estudio pueden analizarse desde muchos ángulos. Nos referimos a aspectos políticos, económicos, sociales o culturales. Podemos también pensar en aproximaciones institucionales, organizacionales o de procedimientos. No hay que descartar lo que ciertos liderazgos inapropiados pueden llegar a hacer. Pero en nuestro caso, el enfoque será fundamentalmente de aspectos culturales y analizaremos la realidad desde la valoración del riesgo. Nos referiremos especialmente a los aspectos axiológicos esenciales y a la percepción de la realidad de determinados comportamientos.

Consideramos que el aporte de valor de nuestro trabajo más que nada debiera ser hacia el análisis e interpretación de lo que ha acontecido en ANCAP, en relación con el equilibrio de los intereses corporativos con los intereses de los administradores. La secuencia de los hechos relevantes que también hemos recopilado se puede leer en la Web, donde hay varios trabajos. De todas maneras, los hechos referidos en el estudio del caso son relevantes pues sirven de base al análisis. El desafío hoy es trascender a lo anecdótico y profundizar en las implicancias con un enfoque renovado de los acontecimientos estudiados.

La Web está llena de descripciones de lo que hizo la Corporación ANCAP, para desarrollar proyectos de inversión más allá de sus posibilidades. Contándose a veces con los problemas de conflicto entre los directores y los gerentes en la empresa. Nosotros como investigadores pensamos que insistir en ello es como llover sobre lo mojado. No obstante hemos recopilado gran parte de la información para que los lectores pudiesen formarse una composición de lugar sobre lo que ha acontecido con la situación de quiebra de ANCAP.

En cambio hemos constatado que hay muy poco del análisis de cuáles son las causas raíces de los comportamientos de los actores individuales y en conjunto, para poder armar el rompecabezas del caso. Luego de la exploración realizada hemos encontrado pocos documentos conteniendo aportes sobre el análisis e interpretación de las condicionantes y factores que llevaron a esta situación en ANCAP, seguramente porque no es un tema muy sencillo de abordar. Ciertamente que las condicionantes que permitieron y hasta estimularon, ciertos comportamientos de los administradores responsables de la Organización, no son sencillos de desentrañar.

Entendemos que no aporta mayormente reiterar la descripción de lo acontecido en el período estudiado, más allá de marcar un contexto para el trabajo de análisis y evaluación, puesto que la Web contiene trabajos hasta el hartazgo. Pensamos que lo que realmente aporta es entender cuáles fueron las causas raíces para poder sacar algunas lecciones aprendidas y aportar así para que no se vuelva a repetir los sucesos tan indeseados. Además sería útil poder contar con conocimientos para poder actuar de manera preventiva, en casos similares. Ese sería el mayor aporte ex post, puesto que el resto de lo que ha acontecido, ya es historia.

Nos referimos a comprender en el ámbito económico, la relación principal-agente cuando un individuo (el principal) encarga a un segundo (el agente) la realización de una determinada acción. El problema de agencia consiste, básicamente, en resolver de qué forma puede el principal asegurar que el agente lleva a cabo la actuación de forma óptima para los intereses corporativos (del principal), y no de los propios del agente. Lo

que nos ocupa es ver cómo puede haber sucedido que un agente manipule los resultados de la organización para mantener ciertos beneficios individuales (incentivos), hasta el punto en que incluso su accionar pueda entrar en conflicto con la corporación.

El primer período de actuaciones se centra más que nada en la valoración incorrecta de los riesgos de extender las operaciones de comercialización de derivados del petróleo ya refinados a la Argentina. Sobre todo relacionados con algunos supuestos implícitos de estas actuaciones, relacionados con la posibilidad de comercializar excedentes de refinados locales uruguayos, en el vecino País. A esto se agregarían supuestos sobre el desarrollo de operaciones en Argentina, en condiciones en las cuales no se podría incidir en los precios de comercialización, lo que podría generar condiciones de escasa, nula o hasta negativa rentabilidad de las operaciones.

De este período se rescata la idea de que era necesario iniciar un proceso de internacionalización de ANCAP. Una idea que puede tener cierto sustento estratégico en términos de la producción excedente de ANCAP, aunque la forma de desarrollo de esa estrategia, encerraba ciertas debilidades. Se debería ingresar en un proceso de competencia internacional en el mercado argentino, con reglas que no estaban enteramente claras. Se puede argumentar, que la evolución de las políticas energéticas de subsidios en Argentina, no eran enteramente previsibles, pero los riesgos de operar en un mercado inestable debieron formar parte de las valoraciones de la operación.

El segundo período de actuaciones se centra más que nada en la realización de inversiones locales que no tenían financiamientos adecuados, además de acordar compras de crudos, que no serían financiados a corto plazo aumentando enormemente el endeudamiento. Es estos casos resultan ser mucho más difíciles de desentrañar algunos supuestos implícitos de estas actuaciones, relacionados con la posibilidad de endeudamiento más allá de capacidad de pago, comprometiendo la viabilidad económica y financiera de la corporación. A esto se agregarían supuestos sobre el desarrollo de operaciones en Venezuela, con intermediarios cuyos roles no quedaron claramente establecidos.

De este período se rescata la idea de que un descontrol económico y financiero de enormes proporciones que dejó a la Corporación sumamente expuesta y sin posibilidades de hacer frente a un endeudamiento que la llevo prácticamente a una posibilidad de quiebra, que finalmente no se produjo porque fue rescatada con fondos de rentas nacionales. La idea de desarrollo en estas condiciones no parece tener sustento estratégico en términos de la supervivencia de la corporación a menos que se pensara que el rescate de ANCAP, podría hacerse de una manera no traumática, para los administradores responsables y sin costos políticos para el Gobierno Nacional.

Lo que debemos mantener presente es que existieron agentes de conducción política que llevaron adelante las acciones concretas que resultaron no ser beneficiosas para ANCAP. Desde luego que lo que se resolvió en las instancias de conducción era de conocimiento de buena parte del staff de la organización, aunque las posibilidades de incidir en el desarrollo de las políticas de internacionalización, parecen haber sido muy limitadas, aunque los impactos de las decisiones del primer período tengan impactos más leves que las del segundo período, que se ha considerado en el presente estudio.

Además todo parece indicar que el poder y la autoridad del equipo gerencial se fue reduciendo gradualmente, aunque por cierto, de manera mucho más acelerada en el

segundo período estudiado'. Recordemos que la fuerza del equipo gerencias estaba muy debilitada. Además se había cesado al Gerente General, sin sustituirlo. Finalmente en su lugar se creó una especie de comité estratégico que actuó fundamentalmente en términos de asesoría, dejando muchas decisiones ejecutivas relevantes en manos de la Presidencia. Las actitudes de los gerentes se volvieron mucho más defensivas. Hoy en respuesta a las críticas recibidas por los problemas de administración, se ha reintegrado el cargo de Gerente General lo cual en realidad, tiene un impacto muy limitado porque está totalmente subordinado a la decisión del Directorio.

En los momentos previos a la crisis del segundo período de actuaciones que hemos analizado, el equipo gerencial sobreviviente comenzó a cuidar aspectos de su permanencia. Los cuestionamientos a errores de conducción estratégica, cuando los hubo fueron cada vez más precavidos y hasta tímidos. Este es un elemento nada menor porque todos los gerentes querían mantener un trabajo de administración reconocido que quizás no pudieran recuperar, si eran desplazados. La lógica de un comportamiento muchas veces más obsecuente, subordinó las actuaciones evitando que ciertas alarmas razonables de conducción operasen, preventivamente.

Lo que queda planteado en este caso como en muchos otros casos parecidos, es que responsabilidad al máximo nivel, correspondía a las personas que actuaron de forma inconveniente o indebida. Cabría cuestionarse qué tipo de valoración se hace de una persona que estuvo trabajando en una organización en la cual existían, día a día a prácticas contraproducentes, que alcanzaba claramente a percibir. Todo parece indicar que seguramente también debieran ser afectados por su participación aunque no fueran actores directos pero si actores secundarios conocedores de los problemas y conviviendo con prácticas reñidas con el buen gobierno.

A nivel internacional ante condiciones similares, se aplica como referencia el concepto “the tone at the top” que lo que está marcando la relevancia de los liderazgos internos al más alto nivel de la organización que en definitiva, con su actuación condicionan a los principios éticos que orientan la organización, que estimulan comportamientos permean a los otros niveles más bajos de la empresa.

Por nuestra parte, como investigadores elegimos un enfoque para hacer aportes sobre ANCAP y sus prácticas especiales para poder replantear su conducción que muchas veces dejaría expuesto al ente a problemas de costos excesivos de las inversiones y a dificultades crecientes de financiamiento. Hemos aplicado en el desarrollo de la investigación que nos ocupa, un criterio axiológico para definir un marco de referencia del modelo descriptivo e interpretativo de las actuaciones políticas y gerenciales del Ente. Además se ha encarado la problemática de los riesgos de ciertos “problemas de agencia” en las organizaciones, tomando como referencia aspectos éticos relevantes basados en tres categorías de valores que operan de manera complementaria en equilibrios dialécticos desafiantes.

El modelo plantea la necesidad de las organizaciones de poder contar con un conjunto de valores categóricos que en principio no se negocian, ciertos valores instrumentales o funcionales que generan condiciones de validez y finalmente algunos valores pragmáticos asociados resultados concretos, en términos de qué hacer ante determinados riesgos. Desde luego que estos marcos de referencia deberían poder alinear los intereses de los dueños de cada corporación (que en el caso de las empresas del Estado son una ficción), con los intereses de los administradores superiores, de la

mejor manera posible lo que en el caso de las Empresas Públicas tiene ciertas complejidades y aspectos borrosos.

El manejo de las grandes corporaciones es un tema profesional, vinculado con las competencias de los administradores, pero también es un tema ético sobre lo que es bueno o malo para la corporación y la sociedad en general. Sobre estas bases analizaremos en esta instancia específicamente, el caso ANCAP desde marcos de referencia axiológicos muy generales y además consideraremos cómo se articulan funcionalmente estos marcos de referencia con un nivel intermedio de valores y principios que generan relaciones situacionales y finalmente se completa la propuesta con la consideración de aspectos más cercanos al pragmatismo.

Hemos aplicado un modelo que propone un marco de referencia general sobre aspectos axiológicos pero que en su concepción plantea además un enfoque situacional, para contemplar cuestiones éticas derivadas de estructuras, procesos y conductas diferentes en cada caso de estudio, que en definitiva podremos asociar con los resultados concretos de lo que hacemos o dejamos de hacer en contextos y circunstancias, con realidades diferentes. Desde luego que hay muchos aspectos a considerar pero la contraposición de intereses parece ser una cuestión medular y en estos aspectos ciertos imperativos no negociables parecen ser necesarios.

Pero desde luego que hay aspectos situacionales que pueden hacer variar ciertos marcos de referencia. De esta manera, planteamos que es bueno que el modelo de referencia pueda variar su forma de concepción de sus bases conceptuales y sobre todo de aplicación, pensando en esos diferentes entornos políticos, económicos, sociales y culturales lo que de alguna manera contribuye a desarrollar un planteo conceptual adaptativo del desafío de construir el marco de referencia. En ese sentido hemos trabajado hace unos años en el desarrollo de un modelo especialmente diseñado para las empresas públicas industriales y comerciales del Estado uruguayo.

Lo primero que se puede constatar es que efectivamente ANCAP planteó como referencia un conjunto de principios, conceptos y criterios, que proveen los fundamentos éticos, morales y conceptuales para la actuación de los Integrantes de Organización donde define ciertos principios, criterios fundamentales y enfoques de responsabilidad empresarial. Esta declaración que aparentemente incluye un conjunto de valores categóricos que en principio no se negocian, estaría teóricamente clara, pero su aplicación práctica ha sido problemática, por lo menos en varias instancias cruciales del período estudiado, en lo que respecta a procesos de internacionalización.

El tema de la gestión de ANCAP tiene que ser analizado y evaluado en el marco de un proceso político profundamente intrincado, con dinámicas de enfrentamientos entre los grupos políticos internos al partido de gobierno y a su vez dentro de la dinámica de enfrentamientos de los partidos de nivel nacional. También a partir de ciertos enfrentamientos con la burocracia administrativista que fundamentalmente de las empresas públicas que es muy fuerte. Sólo podemos comprender lo que ha sucedido cuando lo analicemos considerando las contradicciones ideológicas y de concepción entre aquellos grupos políticos que eran responsables de la conducción económica del País y las actuaciones de los responsables de la gestión gerencial del Ente.

El episodio de problemas con las inversiones y su financiamiento no es más (tal vez que el más destacado) de un emergente (síntoma) de diferencias ideológicas profundas,

de aquellos que quieren fortalecer de toda forma la infraestructura industrial y de gestión manteniendo y eventualmente concentrando todas estas actividades en el ámbito público a pesar de que ello los lleve a situaciones de dudosa sustentabilidad en el mediano plazo. No es extraño que en varias instancias se generaran duros enfrentamientos ideológicos y políticos endógenos en el propio partido de gobierno que generaron muchas más marchas y contramarchas en los procesos transformadores.

La lógica prevaleciente en términos de las transformaciones a realizar es la de las principales fracciones de las fuerzas políticas de gobierno operando con diversas concepciones políticas, económicas y sociales. Este caso es una expresión de diferencias bastantes irreconciliables que generaron enormes condicionamientos e en la gestión de ANCAP cuando se procuraban fortalecer aspectos estratégicos del desarrollo de la organización. Lo ocurrido es una expresión del desarrollo dialéctico de los enfrentamientos de opuestos. En esta ocasión la resolución fue especialmente negativa para los agentes políticos que estaban interesados en transformar a ANCAP, probablemente debido a su gran inmadurez.

Al fenómeno que asistimos en ANCAP fue un caso de una organización política que define una nueva ética y un diferente relacionamiento entre la política y la ética, y a ello estaba ligado una gestión de riesgos totalmente descontrolada que finalmente terminó por aniquilar las “buenas intenciones”. Todo apunta a indicar que la gestión de involucrados fue totalmente inexistente y en lugar de abrirse a la participación de los involucrados claves, se cerró progresivamente al grupo político más afín y lo que fue agravado en determinado momento, cuando este se comenzó a descomponer, como consecuencia de las discrepancias con respecto a lo que fuera hecho.

Los apoyos quedaron restringidos a algunos agentes del Poder Ejecutivo que cuando la situación se complicó declaró su neutralidad y dejó en manos de la Justicia la resolución de los problemas. Se generó un escenario de aislamiento para los gestores de ANCAP que no fueron capaces de resolver en su favor. En el logro de objetivos empresariales que no siempre quedaron claros y fueron financieramente viables, quedaron por el camino principios éticos que la sociedad valora, reconoce como centrales y que terminaron por liquidar las posibilidades de reivindicación pública de los impulsores de la Administración Sendic.

Debemos recordar que las denuncias de lo acontecido en ANCAP estuvieron a cargo de los propios actores de la coalición de gobierno en el Parlamento y fueron seguidos por enfrentamientos públicos, algunos de los cuales fueron muy dañinos para la propia Administración Nacional de Gobierno de la época.

Tenemos un escenario de desarrollo de los procesos transformadores de ANCAP operando durante varios períodos de gobierno, que es persistentemente muy problemático y hasta disfuncional. Hemos percibido que hay claramente dos niveles de enfrentamiento políticos muy relevantes que operan bastante acentuados. El interno del partido de gobierno entre sus facciones y el del partido de gobierno con los otros partidos políticos muchos de los cuales se oponen a la gestión monopólica en los términos en que ha sido planteada últimamente. Estos enfrentamientos han dificultado en desarrollo de los proyectos más relevantes y en muchos casos los han inviabilizado.

El tema de las marchas y contramarchas de ANCAP es un episodio más de un enfrentamiento mucho más amplio que implica la confrontación entre concepciones

ideológicas que debemos reconocer que no son exclusivamente locales. Es en realidad la expresión de un fenómeno de confrontación mucho más amplia de carácter mundial. Pero de todas maneras en Uruguay se pudieron lograr algunos acuerdos. Por lo pronto la vigencia de las Empresas Públicas como parte estratégica para ejecutar ciertas políticas estatales por el momento está claramente definida. La sociedad uruguaya decidió por amplia mayoría y la permanencia de las empresas públicas fue reafirmada por un Plebiscito que puso fin a las aspiraciones privatistas de algunos grupos políticos de cuño neoliberal.

A pesar de las marchas y contramarchas de referencia algunas empresas se han podido consolidar códigos de buen gobierno y de ética consensuados. Nos estamos refiriendo a contar con un marco de referencia declarativo del deber ser de la Corporación, que lamentablemente los hechos que estamos analizando en nuestro reporte del caso ANCAP, confrontarían de manera contundente. Esto es que lo que se proclama formalmente es diferente de lo que se hace. Los Principios Fundamentales de ANCAP establecían los valores culturales y éticos que deben regir los Negocios en ANCAP que todo indica que en muchas actuaciones de alto impacto y relevancia para el futuro del Ente, no fueron contemplados.

Todo parecía indicar que estos Conceptos Esenciales serían la base para sustentar y garantizar la eficacia y la claridad en la interacción entre Líderes y Liderados. Sumados a los Principios Fundamentales, fueron formulados con la idea de establecer un lenguaje común entre los Integrantes, formando el Sistema de Comunicación de ANCAP con el resto de la sociedad, pero como sabemos eso no fue así. Esto es que lo que se decía y lo que se hacía no coincidían. Incluso en algunos casos podría hablarse de divergencias entre los intereses conceptuales y las acciones concretas. Esto no es por cierto un problema de administración menor.

Para comenzar y como marco general de referencia el modelo considera que deben estar presentes los “valores morales”, que exigen la realización de actos que sean buenos y correctos por sí mismos que es necesario definir con cuidado cuando están asociados con las operaciones realizadas. Por algún motivo la transparencia y responsabilidad (declaradas como valores fundamentales)⁶ quedaron circunstancialmente relegadas en varias actuaciones estratégicas de ANCAP. Los administradores no se sentían obligados por hacer las cosas con el mayor beneficio para la sociedad. Por lo tanto, a pesar de su importancia, los códigos generales laboriosamente redactados, no pudieron servir de orientación general en muchos casos en los cuales deben considerarse al tomar las decisiones y desarrollar acciones, ciertos efectos generales perjudiciales de nuestras propias actuaciones.

Además por lo que sabemos del estudio del caso, un valor clave más instrumental de referencia como lo es la prudencia, no actuó como contrapeso. Posiblemente la percepción de los riesgos de desviaciones éticas, al desarrollar determinadas prácticas, no fue adecuadamente sopesada por los principales directores ejecutivos de la corporación. Y por otra parte, no se desarrollaron o incluso se bloquearon mecanismos de advertencia apropiados respecto de las desviaciones operando en los máximos niveles de la organización, desde el equipo gerencial, aunque ciertamente con mucha timidez y escasa efectividad.

⁶ Ver la declaración de valores de ANCAP, Disponible en:
(<https://www.ancap.com.uy/innovaportal/v/94/1/innova.front/mision-vision-y-valores.html>)

Finalmente hay valores más cercanos al pragmatismo asociados con los resultados de lo que hacemos o dejamos de hacer. Nos referimos a valores como la necesidad de cierta “seguridad en las operaciones”. Se trata de otro valor muy importante, que en lo que respecta a los comportamientos endógenos de la corporación, lo que aparentemente no fue considerado, lo que seguramente aumentó los riesgos de realizar operaciones, que se sabía que incluso en algunos casos, eran de dudosa concepción profesional en términos de sus sustentabilidades, y en otros casos las investigaciones mostraron que violentaban el ordenamiento jurídico vigente.

Los liderazgos de ANCAP fueron incorrectos en términos sistémicos, no solamente individuales. No fueron uno o dos líderes aislados que circunstancialmente perdieron el rumbo. Se creó organización de conducción actuando con sinergia en las orientaciones conceptuales y con cierta impunidad, en las actuaciones prácticas. Obviamente en este contexto las declaraciones éticas no fueron seguidas por los principales dirigentes, lo que nos lleva a pensar que los valores instrumentales o funcionales que generan condiciones de validez de determinados comportamientos empresariales, realmente no formaban parte de su propuesta.

ANCAP operó durante mucho tiempo una disociación sistemática entre lo que se decía y lo que se hacía a nivel de la cúpula de dirección. Constatamos en muchas instancias del estudio del caso, que los compromisos éticos declarados y las acciones desarrolladas, realmente operaron por caminos diferentes, en una clara disociación entre lo que se dice que debe hacerse y lo que realmente se hace. ANCAP tenía un marco de referencia teórico declarado explícitamente, que en realidad no era aplicado en sus prácticas comerciales. Las reglas de juego realmente aplicadas en sus operaciones de funcionamiento interno no aplicaban lo que éticamente se proclamaba.

En el caso de Trafigura parece en primera instancia un objetivo político de apoyar a un gobierno aliado de otro país en dificultades aunque para otros pareciera un interés económico. Este es un tema que merece un análisis particular en cuanto a cómo debe ser valorado desde el punto de vista ético en su relacionamiento con las estrategias continentales del partido de gobierno. La justicia ya se expidió con respecto al caso.

Siguiendo con los aportes del modelo, en la Corporación ANCAP parecían existir un conjunto de valores pragmáticos asociados con resultados concretos, que parecen haberse desvirtuado. Los aspectos de desarrollo corporativo - en que tanto empeño se puso en las declaraciones del deber ser corporativo - generaron necesidades de funcionamiento, que se fueron apartando de los marcos axiológicos generales de referencia del deber ser. En realidad lo que surge de los hechos fue que en “día a día” los valores que constituían “la máscara” de la Empresa quedaron totalmente subordinados a ciertos intereses circunstanciales de los agentes encargados de la conducción estratégica, reviviendo la problemática de los problemas de agencia.

Las dinámicas de los negocios del grupo ANCAP, sobre todo en la segunda parte del período estudiado, orientadas por sus principales figuras de dirección, fueron determinando una forma de operar muchas veces hasta encubierta y claramente disociada de los marcos de referencia éticos y también legales que habían sido proclamados, con muy buenos resultados en términos de posibilidades de obtención de grandes beneficios políticos (no necesariamente económicos) para los administradores, aun a contrapelo de lo que beneficiaba a la Corporación.

Ante una típica relación principal-agente es la de los accionistas que contratan administradores ejecutivos para que conduzcan una corporación. En el Caso de ANCAP los accionistas son la población del País. Desde luego que hay que elegir un agente capaz de tomar las mejores decisiones. Pero el gran problema es que esas mejores decisiones sean visualizadas desde la óptica de la Corporación y no de las necesidades personales de los agentes. Para ello la realidad muestra que los propios accionistas deberían buscar mecanismos para que los intereses personales del agente se alineen con los del principal (dueño), que es quien a la postre le ha elegido y le paga por sus servicios profesionales. Pero eso en el estado es muy difícil de lograr.

Retomando las ideas planteadas por Otfried Höffe (2007: 150) que refieren a los valores como “estándares de orientación” o “idea guía”, se fue poniendo en evidencia que los principios éticos proclamados en declaraciones formales compartibles, correrían por un lado y las actuaciones comerciales y financieras de los directores por otro. Entonces aparecería un conjunto de orientaciones y guías no escritas que gobernarían los negocios de la corporación en el período. Orientaciones que apuntaban a desarrollar el lado fácil para conseguir resultados beneficiosos. Orientaciones que desvirtuaban la relación principal-agente ya de por sí conflictiva. Y desde luego eso requirió liderazgos fuertes e inescrupulosos para que ello fuese posible.

De los resultados de las investigaciones y los procesamientos desarrollados por la Justicia no se comprobaron enriquecimientos ilícitos de los actores principales. Sólo se identificaron y probaron desviaciones de una materialidad menor, aunque ciertamente de un impacto político y social devastador para los involucrados. Esto es en esencia diferente al Caso Enron que hemos estudiado. En este caso aparentemente no existió afán de lucro, sino que lo que ha sucedido es que algunos agentes estuvieron dispuestos a llevar adelante políticas para las cuales no tenían un mandato explícito, en condiciones financieras muy riesgosas que fueron duramente cuestionadas cuando los resultados fueron muy malos.

Este es un claro ejemplo de un caso en el cual la materialidad de los apartamientos legales fue muy limitada pero las consecuencias reputacionales fueron grandemente potenciadas porque impactaron sobre el imaginario de la población de lo que debe ser un gobernante honesto que tiene sus bases muy profundas en la historia del País y sus raíces europeas. Todo ello magnificado por una muy pobre gestión de involucrados y las comunicaciones.

La materialidad de las pérdidas en las inversiones fue enormes para el País, lo que no debe confundirse con las apropiaciones indebidas que fueron irrelevantes y en su mayoría claro signos de inmadurez, desprolijidad e irresponsabilidad administrativa, con ello no queremos de eximir de responsabilidades. Las responsabilidades son de los directos implicados y también de aquellos que debieron controlar, una clara evidencia de un sistema que opera totalmente dependientes de los controles políticos.

Una vez que se han disipados las controversias coyunturales y es entonces posible tener una aproximación conceptual más clara, lo que queda en evidencia una conducción política que tenía como objetivo consolidar la posición de la EP a través de la realización de inversiones que le permitiera mantener su vigencia tecnológica lo cual en sí parece adecuado en tanto y cuanto ello estuviese alineado a las política generales

del Gobierno y además se contase con el “know how” para llevar esos emprendimientos en forma eficaz y eficiente.

Ninguno de los dos factores estuvo presente; el alineamiento con las estrategias económicas del Gobierno y tampoco se contaba con un “know how” para llevar adelante inversiones de tal magnitud. Resulta evidente que para mantener la vigencia de las EEPP se debe tener una clara política de inversión para mejorar el desempeño y la incorporación de tecnologías.

La idea de mantener la vigencia de las EEPP desarrollando una postura atenta con respecto a las inversiones es correcta pero con ello sólo no basta, hay que saber cómo hacerlo. Tanto para las EEPP como para cualquier empresa, si no invierte en poco tiempo queda obsoleta y pronta para su liquidación por irrelevante y aún ser perjudiciales a los intereses de la sociedad. Un dicho popular que resumen lo acontecido con la administración de ANCAP - “el camino del infierno está empedrado de buenas intenciones”, claro es que con ello no es suficiente.

Las dinámicas de los grandes negocios de la Corporación, generaron espacios de oportunidad para que pudiese eludir los sistemas de control de su real situación patrimonial. En términos generales las normativas desarrolladas internamente por el grupo dejaron de generar contenciones y en muchos casos se generaron huecos que por la vía de los hechos no solamente no prohibían la realización de determinadas prácticas éticamente inaceptables, sino que incluso las estimulaban. Estaba claro que no cumplir con las normas internas de contralor no era un impedimento y que el marco legal externo tampoco generaba contenciones apropiadas.

Lo ocurrido en ANCAP no son solamente hechos excepcionales aislados que fueron posibles porque determinados líderes internos de la Corporación perdieron circunstancialmente el rumbo, o tal vez aplicaban otras lógicas políticas diferentes a las establecidas por el Gobierno, aplicadas en forma inexperta y que cayeron en “trampas” fruto de la inmadurez. Ciertas realidades políticas, económicas y sociales habilitaron condiciones para que ciertas prácticas impropias pudieran ocurrir son que los sistemas de contralor operaran eficazmente fueran posibles. Nos referimos a la definición imprudente de desregulaciones en un mercado originalmente cerrado que no estaba preparado para la apertura que se produjo. Pero tampoco es un problema exclusivamente de regulaciones gubernamentales e internas que no se desarrollaron. Entendemos que son los emergentes de un sistema socio-económico disfuncional ha puesto énfasis esencialmente en los factores económicos, habiendo subordinado otros factores por lo menos igualmente relevantes.

Más allá de que deliberadamente ANCAP trató de influir en la apertura de los mercados en que trabajaba – lo que efectivamente logró – también buscó medios para actuar con la menor cantidad de frenos y contrapesos posibles. Está claro que la Corporación ANCAP a partir de un determinado momento en su desarrollo histórico en general creciente en términos de sus operaciones, pasó a no estar dispuesta a cumplir con las normativas nacionales vigentes que condicionaban o incluso bloqueaban el desarrollo de ciertas iniciativas estratégicas y que por lo tanto, lo establecido por las leyes, decretos y ordenanzas de referencia, dejó de ser considerado como una referencia para regular el accionar gerencial del grupo.

Pero todas las culpas no deben centrarse en la empresa pública de referencia. Si procedemos identificando los acontecimientos que consideramos más relevantes, los principales actores involucrados y los hechos más significativos, considerando los aportes del enfoque dialéctico (Gurvitch, 1971) podemos apreciar de manera constructiva la dinámica de los desafíos y conflictos de raíz axiológica, en las organizaciones, considerado los entornos que han favorecido el desarrollo de determinadas prácticas contrarias al buen gobierno corporativo.

Probablemente no podamos decir que contaremos con un modelo ideal que no permita que se generen escenarios de descontrol corporativo como el descrito en este caso. Seguramente seguirán apareciendo nuevos casos como consecuencia del contexto en que se desarrollan los sistemas políticos, económicos y sociales. El reto en el presente es controlar mejor los alcances, reducir los impactos negativos sobre los sistemas afectados. En el futuro sin duda seguirá abierto el desafío de la búsqueda de aquellos modelos de descripción, interpretación y acción que más efectivamente satisfagan las necesidades y aspiraciones de la población.

Casos como el de ANCAP en que ciertos problemas de agencia se exacerban, son propios del sistema socio económico actualmente vigente y sus enormes estímulos a los agentes, que pueden estar en conflicto con los intereses corporativos e incluso llegar a subordinarlos. Son las resultantes indeseadas de cierta naturaleza de la relación entre principales y agentes y no podrán eliminarse totalmente. En estos contextos se debería contar con un conjunto de estrategias para su control. Como en muchos casos las desviaciones no han podido manejadas porque incluso son inherentes al sistema capitalista, si las eliminamos incluso alteraríamos la esencia del sistema.

Las fuerzas en tensión que operan como pares dialécticos en las sociedades democráticas emergentes, no lograron ayudar a los agentes de la corporación a lidiar con la complejidad y se generaron simplificaciones que no ayudaron a mejorar la forma de actuar ante los desafíos de generar nuevos negocios con reglas éticas adecuadas y los aprendizajes se bloquearon y las formas de realización se desvirtuaron.

A nivel instrumental aparecen también en la Corporación ANCAP, ciertas fuerzas en tensión que operan como pares dialécticos que fueron consolidando formas de actuar ante lo que circunstancialmente se desconocía, apostando de manera exacerbada a la reducción del poder gerencial tradicional y al desarrollo de proyectos temerarios encarados aparentemente, sin adecuada precaución en las consecuencias, lo que llevó a delinear conductas inconvenientes y a veces hasta irregulares por parte de agentes importantes de la conducción política de la corporación, sin cuestionamientos adecuados por estas prácticas y sin capacidad de reacción ante aquello que apartaba fundamentalmente, a los agentes políticos de lo éticamente aceptable.

Una de las características comunes que puede anotarse en algunos casos respecto de la gestión de operadores políticos del Frente Amplio que no definió claramente cuales eran las instancias con funciones políticas y aquellas de carácter operativo. Consecuentemente, lo político permeo en todos los niveles, lo cual en si demuestra una profunda desconfianza con respecto a los integrantes de los equipos, en algunos casos justificada y en otras no tanto, con respecto a la capacidad de alineamiento relacionado con la ejecución de la “tarea de confianza” encomendada.

Ante muchos casos de desarrollo empresarial desprolijo o irregular de las corporaciones públicas estatales como es el caso de ANCAP, la sociedad como un todo tiene ante sí, un enorme desafío ante el que los Estados modernos, las universidades y las empresas tienen roles fundamentales, como partes de una red de valor agregado mucho más compleja que regula situaciones de competencia y tranquilidad que constituyen un par dialéctico que plantea frecuentemente desafíos dilemáticos a las personas (Hobbes, 2004). De esta manera pueden salvaguardarse intereses públicos, que en los casos estudiados (incluyendo a ANCAP), han quedado varias veces claramente desprotegidos con resultados desastrosos.

Concordamos en que el desafío es que sin un futuro técnica y comercialmente previsible por delante (incluso para empresas que operan en mercados históricamente tan estables como el de ANCAP) como hasta hace unas décadas, se fue complicando determinar lo que hay que saber y lo que hay que hacer en el futuro, para mantener la vigencia de un negocio. Se generan desafíos que las organizaciones tienen que contemplar para producir y comercializar productos de manera competitiva. Y por cierto, la Corporación ANCAP no fue ajena a esos desafíos, aunque la realidad desbordó sus posibilidades, hasta generar la necesidad de fabricar resultados ficticios para mostrar que los resultados esperables serían buenos.

Consideramos que tanto los auditores como los consultores en riesgo tienen ante sí uno de los aspectos claves a evaluar en términos de la fortaleza de la cultura ética y cuál es el nivel de adhesión corporativo a la misma. Aquellas organizaciones en las cuales la cultura ética es muy endeble deben ser consideradas como potenciales desarrolladores de debilidades significativas, un riesgo relevante y por sobre todo para el auditor trabajar en contextos con baja adhesión a los principios éticos. La probabilidad de emitir un juicio o presentar un hallazgo erróneo es muy significativa en las organizaciones que tienen una cultura que enmascara las actuaciones. Pensamos que la fortaleza institucional y el acatamiento de los principios éticos fundamentales de una organización es un buen proxy para medir la sustentabilidad organizacional.

La utilización o no de ciertos procedimientos, o incluso en orden de prioridades entre ellos da origen a diferentes estrategias de comunicación más o menos buenas, éticamente hablando. Así es que algunas organizaciones desarrollan estrategias "ruines" y otras estrategias "correctas". ANCAP eligió un camino calificado como ruin que resultó luego ser desafortunado y que terminaría siendo muy perjudicial para la Corporación y para la sociedad en general. Ahora, lo importante es analizar cuáles fueron los caminos, motivaciones que condujeron a esa decisión, para poder tomar medidas y a futuro evitarlo o detectarlo tempranamente, ese es el objetivo.

Las teorías de referencia aplicadas para montar una forma espuria de operar con los contratos pueden orientarnos al respecto de lo que aconteció. Pero como sabemos, conocer las teorías en acción no es algo sencillo. Chris Argyris y Donald Schön (1996) sostienen que las personas diseñan e implementan teorías en uso prácticas (lo que hacen) que son distintas a las teorías teóricamente adoptadas (lo que dicen que hacen) no siendo muchas veces conscientes de ello, especialmente cuando se enfrentan a situaciones vergonzosas o amenazadoras.

¿Cómo podemos desarrollar propuestas que nos ayuden en estos casos? Desde luego que hay mucho por hacer en términos de contralor. En términos académicos consideramos que poder identificar esas teorías de acción, constituiría un aporte muy

interesante en esta investigación para comprender a las organizaciones, porque las mismas tienen capacidades explicativas de lo que se hace o se deja de hacer. En esa línea es que los investigadores pensamos que debemos trabajar para comprender mejor lo que paso con la corporación ANCAP

La pregunta siguiente es pertinente. ¿Qué valores son los que desarrollaron realmente los principales referentes de ANCAP? ¿Qué fue realmente lo que vivenciaron estos agentes en términos axiológicos? Aparentemente la corporación fue abandonando ciertos valores fundacionales y desarrollando otros que les permitieran mantener el ritmo de crecimiento y diversificación que sus principales directores se fijaban como metas para la Corporación, pero apartándose de normas legales reguladoras de su accionar y de ciertos principios éticos de referencia.

Todo lo actuado aparentemente fue sustentado en una propuesta ideológica estatista, un posicionamiento político dogmático y una concepción económica permisiva a todo ello tolerada hasta con displicencia hasta que la situación vinculada con los malos resultados y las malas prácticas se hicieron insostenibles y fue denunciado por otros integrantes de la organización de gobierno. Todo ello sustentado por un proceso de crecimiento del PBI sin precedente que en cierta medida permitía cubrir los impactos de la mala gestión del Ente.

Las organizaciones como las personas⁷ en su accionar, en “día a día” y también en el mediano y largo plazo construyen una imagen (máscara que oculta una naturaleza) que les permite funcionar más efectivamente y mejorar sus probabilidades de lograr sus objetivos. Es frecuente concluir luego de un análisis más o menos detallado que existe una inconsistencia entre los objetivos de corto plazo (maximizar ganancias) y los de mediano y largo plazo. La generación de sustentabilidad y resiliencia aportan a la consolidación de las empresas en el mediano y largo plazo pero no debe aceptarse que los objetivos de corto plazo vayan en contra de estos factores.

El tema que surge en forma inmediata es cuál es la relación de la “máscara” con los posicionamientos reales de las personas, actores, directores y las organizaciones. Suele suceder que en un momento dado, impulsado por un cambio del contexto esa máscara no es más funcional a los intereses y se genera un comportamiento divergente con el que debiera ser el que surge en forma lógico de esa “máscara”. Se produce como ocurrió en el caso de ANCAP, un apartamiento total y se adoptaron conductas que finalmente la condujeron a la crisis y quiebra. Pensamos que estas divergencias no pueden mantenerse en forma indefinida dado el alcance se las acciones emprendidas, aunque seguramente en el caso estudiado se mantuvo por bastante tiempo, aunque operando a menor escala.

No insistiremos en los temas legales que ya hemos estudiado detenidamente en otros puntos de este reporte. Lo que sucedió ha sido ampliamente documentado y difundido poco podemos aportar a lo ya avanzado en esa materia, está fuera de nuestro objetivo. Los lectores pueden consultar la bibliografía citada en este trabajo. Además buscando en Internet encontrarán no solo reportes periodísticos, sino informes profesionales de diagnóstico y documentos académicos de estudio del caso.

⁷ Ver los aportes de Medina (2018) en “La personalidad oculta”, Disponible en: (<https://www.mundopsicologos.com/articulos/la-personalidad-oculta>).

En algún momento los valores declarados en términos de “esencias conceptuales” y los valores finalmente vivenciados entraron a divergir. Hay que tener presente que los problemas de valores no están solamente relacionados con la consideración de determinados hitos trascendentes en las organizaciones, sino que están también presentes en muchas situaciones estrechamente cercanas a la realidad cotidiana, lo que genera desafíos relacionados con el “*ser*”, el “*deber*” y el “*hacer*”.

Las tareas desarrolladas por los agentes internos de la corporación y ciertos agentes decisores en los gobiernos nacionales fueron replanteando implícitamente y paso a paso con cada instancia del desarrollo corporativo, diferentes desafíos sobre lo que es correcto, bueno o deseable. Se trata de desafíos en que los valores y las creencias están presentes en las decisiones. Y en este caso emergieron valores y creencias diferentes, que generaron mayores oportunidades para poder desarrollar sistemáticamente procedimientos inapropiados para beneficiarse indebidamente de ellos.

El conjunto de significados construidos por diferentes grupos e intereses a partir de determinados hitos fundamentales de una organización mientras enfrenta desafíos y procura alcanzar sus objetivos va delineando una forma propia de comprender la realidad y de actuar frente a ella. En este contexto, los valores y las creencias comunes de la organización forman el núcleo de su propia cultura organizacional, que en el caso de ANCAP fue asimilando prácticas éticamente censurables, para mantener ciertos privilegios de los agentes internos o para encarar aspectos estratégicos de los negocios.

5 Aportes críticos (los riesgos identificados y los aspectos éticos)

En términos endógenos de la Corporación ANCAP, la cultura que se fue generando en la organización condicionó en gran medida, los procesos internos de comprensión de la realidad y los aprendizajes de los diferentes agentes generando una suma de conductas aprendidas y asimiladas que fueron transmitidas en forma integral. Todo ello fue generando una forma “acostumbrada” y “tradicional” de pensar y hacer las cosas, bastante singular y en ocasiones irregular. Lo que llama a la reflexión es que parte de los agentes involucrados eran conscientes de lo que estaba ocurriendo y tuvieron que transcurrir muchos años para que salieran a la luz.

Aparentemente, los principios éticos asociados con un buen gobierno corporativo fueron dejados de lado los administradores políticos, que respondían a los intereses del partido de gobierno en el Directorio de ANCAP. Y esto puede haber ocurrido por desconocimiento de lo que es administrar bien o por omisión de los deberes de buena administración, lo que en los hechos quedó demostrado que puede conducir a resultados inconvenientes, con consecuencias políticas y empresariales muy graves.

Las condiciones dentro de las cuales se debía desarrollar la Administración del Ente no eran proclives para desarrollar los lineamientos políticos que orientaban al sector responsable de la gestión por lo cual el accionar se apartó de las normativas vigente y terminó por transformarse en un desastre económico sin precedentes por su impacto mediático y también político. Con derivaciones éticas que generaron importantes cuestionamientos desde los medios de comunicación y también en el parlamento.

El hecho referido, puso en evidencia una serie de disfuncionalidades de un sistema que como toda construcción económica y social no es perfecto. Esto es que tiene fortalezas y debilidades agravadas en este caso por la falta de controles y supervisión política que en cierta medida aprobaba lo actuado aunque ello implicara grandes riesgos si se producían problemas como los que efectivamente se produjeron.

Si bien puede haber existido una afán de beneficio personal menor, lo cual en cierta manera sería un problema relativamente subsanable, lo que nos muestra el análisis de las causas raíces son concepciones políticas que se quieren implementar fuera del marco normativo vigente, es la lógica del accionar de las coaliciones políticas dentro de las cuales los integrantes de un sector, a pesar de tener programas de acción comunes en la practicas cuando proceden a aplicarlos, lo hacen con lógicas significativamente diferentes que llevan incluso a enfrentamientos intestinos.

A todos estos programas de desarrollo comercialmente inciertos y riesgosos hay que agregar como agravante, la impericia e inmadurez de los responsables de ejecutar las acciones que los llevaron a caer en trampas casi infantiles que dieron “municiones” a la oposición para hacer el problema más difícil y complejo. A esto se suman además ciertas prácticas de gestión que están desalineadas con la cultura prudente de las autoridades del País y que recuerdan “modus operandi” desprolijos de otros regímenes políticos actualmente caducos.

Pasando al tema de la elección de los actores algunos de ellos claramente no tenían ninguna experiencia ni formación para gestionar una organización tan importante como

ANCAP, más parece un homenaje a personalidades que tuvieron gran impacto en el desarrollo del proceso político en las décadas del 60, 70 y 80 del siglo pasado, pero ello no debería tener nada que ver para con la selección de los responsables, los resultados de estos errores no tardaron en hacerse evidentes.

La expansión proyectada que requirió inversiones importantes sin buen retorno, no fue acompañada de adecuados controles sobre sus operaciones industriales, comerciales y sobre todo financieras. Comenzó así un proceso de endeudamiento creciente que si bien fue advertido por los niveles gerenciales no fue considerado por la dirección lo que finalmente dejó a la Empresa en una situación desairada que tomó estado público en el medio de un escándalo mediático importante.

“El acuerdo alcanzado por las autoridades uruguayas en 2005 con el gobierno venezolano le permitía a ANCAP adquirir petróleo a la estatal PDVSA mediante el pago de 75% del importe de cada partida a 90 días y el restante 25% financiado a 15 años con dos años de gracia y una tasa de interés irrisoria de 2% anual. Ese mecanismo estuvo vigente hasta mediados de 2015 y desde el principio fue visto como un generoso apoyo del gobierno venezolano para el financiamiento de los distintos planes de inversiones que tenía ANCAP.” (Comesaña, 2017: 2)

A lo que Comesaña agrega que: “No solo PDVSA, sino también otros proveedores financiaban a ANCAP aunque en el corto plazo, tanto por la postergación en el tiempo de sus pagos como por otros mecanismos financieros más sofisticados. La deuda con proveedores (sin contar las compras de crudo a PDVSA) pasó de US\$ 130 millones en 2005 a US\$ 425 millones nueve años después. Solo en el período de Martínez, ese componente de la deuda se duplicó.” Todo lo que mostraba para ANCAP, una situación financieramente prácticamente insostenible, en el largo plazo.

Siguiendo al mismo autor: “En definitiva, las circunstancias internacionales y los acuerdos políticos con Venezuela en su etapa de apogeo económico le permitieron a ANCAP generar las condiciones para un crecimiento insostenible de sus actividades. El acceso al financiamiento abundante y barato alimentó la ilusión de riqueza y posibilidades infinitas. Pero más temprano que tarde, la ilusión se rompió y los uruguayos tuvieron que pagar el exceso de confianza del ente en la forma de una capitalización de casi US\$ 900 millones y un sobrecosto en el precio de los combustibles.”

El riesgo más relevante que se vislumbra en el futuro de ANCAP a partir de las decisiones tomadas en ese período, es el del accionar un conjunto de directores de la empresa que por su cuenta y riesgo, embarcaron a la corporación en una propuesta industrialmente poco clara y financieramente inviable. Si bien los organismos de contralor hicieron sus advertencias sobre ciertas irregularidades en esas actuaciones, la Empresa de todas maneras continuó con su propuesta hasta un punto en el que definitivamente no pudo cumplir con sus obligaciones de pago por sus propios medios.

Hemos recogido evidencias de que los directores de la empresa fueron advertidos por parte del equipo gerencial de un endeudamiento creciente insostenible y de la necesidad de replantear sus inversiones. Los proyectos siguieron su curso y llegaron un momento en el que en términos teóricos la empresa estaba en situación de quiebra. Eso requirió una enorme asistencia del Estado que tomó por sorpresa a la oposición política nacional en el Parlamento y en general a toda la población del país. Por otra parte, el

Gobierno Nacional - en palabras de sus propios agentes - tardó mucho tiempo en comprender la envergadura de los problemas que planteaba ANCAP.

Es interesante poder analizar cómo las posturas de los agentes de un mismo gobierno pueden entrar en tal nivel de conflicto. El segundo riesgo es que en determinadas circunstancias los intereses de la Administración y los intereses de los administradores parecen divergir de manera muy relevante. Esto es que lo que sería bueno hacer para el interés de la Empresa es diferente que lo que pueda convenirle a los administradores de turno. Esto pone de nuevo sobre la mesa los problemas de agencia, que no han sido bien resueltos en el caso uruguayo y que constituyen una verdadera asignatura pendiente de los uruguayos.

El tercer riesgo que se vislumbra es que en los hechos todos los sistemas de contralor solo operaron para dejar constancia de lo sucedido sin posibilidades de que sus recomendaciones fueran efectivas en la práctica. Lo que plantea que la sociedad uruguaya como un todo, no tiene coberturas ante circunstancias administradores políticos de las empresas del Estado uruguayo, que no saben lo que tienen que hacer o bien no quieren hacer lo necesario para garantizar la sostenibilidad de las empresas.

Si los sistemas de contralor existen pero se sabe que no generan decisiones vinculantes, entonces más que debilidades de concepción de sus atribuciones o de procedimientos inapropiados, debería hablarse de una forma deliberada de evitar que las advertencias condiciones las acciones de gobierno. Esto plantea éticamente un problema muy grande. Que nadie se haría cargo de que los que operan mal sean cuestionados.

El cuarto riesgo es que se plantea cuando el Gobierno Nacional debe aportar recursos para tapan los déficits de una mala administración. Recursos que debe disponer el Parlamento para auxiliar a una empresa pero que podían haberse utilizado en una mejor cobertura de las necesidades de salud o de educación, o simplemente reducir el déficit fiscal, que puede afectar la capacidad crediticia del propio Estado, cuando requiera recursos para poder desarrollar mejor sus cometidos.

Entonces queda demostrado que un agente suficientemente poderoso puede operar extralimitándose, y las consecuencias de sus actos terminan siendo pagadas por todos. Los principios de responsabilidad de los administradores que la legislación vigente ha previsto en los hechos operan muy atenuados. Aunque justo es decirlo que las actuaciones inconvenientes no se laudaron de manera que los agentes decisores no fueran de alguna manera sancionados.

El quinto riesgo es que una situación extremadamente negativa derivada de una cadena de decisiones incorrectas y de controles insuficientes bien puede llegar a darse nuevamente. Esto es que en ANCAP o en otras empresas del Estado pueden generarse necesidades de asistencia financieras que deriven de decisiones de inversión y financiamiento que no cumplen con los requerimientos de un buen gobierno y una buena gestión corporativa.

La necesidad de actuar diligentemente para prevenir en el futuro situaciones inconvenientes no es solo una responsabilidad institucional y funcional de las organizaciones. Es también una necesidad ética importante que debería reflejarse en una institucional mucho más robusta y eficaz. Se impone la necesidad de contar con mejores

códigos de buen gobierno y códigos de ética, que permitan que los mejores agentes puedan gobernar y sean adecuadamente controlados.

Un elemento nada menor para tener en cuenta es el período durante el cual se desarrollaron estas actividades irregulares por parte de los agentes, que fue prolongado lo que nos habla de la escasa efectividad de los controles públicos y tal vez de una actitud de condescendencia y hasta permisividad hacia algunas de estas prácticas. Consecuentemente, el problema expuesto va mucho más allá de una Empresa aisladamente. Contemplan a sectores importantes de la sociedad en un contexto mucho más amplio. El Caso ANCAP es un emergente de un problema mayor en una sociedad que a veces, está operando disfuncionalmente.

Como vimos los eventos registrados tienen su causa raíz en los procesos políticos, producto de las debilidades que tienen las fuerzas políticas (coaliciones) integradas por una gran diversidad de grupos que tienen diferentes de puntos de vista que una vez en el poder, aunque tengan un programa en apariencia común cada uno quiere implementar su programa aunque ello entre la colisión con las concepciones de otros. Este episodio en ANCAP es un síntoma de una causa raíz común a las coaliciones políticas integradas por fuerzas con muy diferentes intereses.

Tal vez podamos categorizar a este problema como algo inherente del funcionamiento democrático vigente, y como de esta naturaleza, difícil de eliminar. Pero si pensamos que ciertamente que es posible controlarlo y llevarlo a niveles aceptables para la sociedad.

6. Las principales lecciones aprendidas del estudio del caso

A partir de su cultura operacional monopólica, ANCAP concentra su capacidad empresarial en aspectos industriales relacionados con la refinación y no comercializa directamente la mayor parte de su producción de combustibles. Por otro lado no se plantean urgencias de renovación en varias dimensiones, que puedan impactar en el futuro cercano sobre sus actuales ventas de combustibles. Esta forma de trabajo es una clara respuesta de sus estructuras y procesos a partir de la condición de trabajar como monopolio formal y real durante décadas. Se trata de una empresa consolidada que no resultaba culturalmente no apta para poder competir.

Debe tenerse presente que ANCAP a lo largo de muchas décadas ha desarrollado una estructura administrativa muy estable que gobierna todo el ciclo de control de la producción y comercialización, sin las urgencias que genera un entorno competitivo y las necesidades de cierto dinamismo para enfrentar acciones de otros agentes del mercado. Se trata de un modus operandi que evidentemente no es el más apto para trabajar en mercados competitivos que tienen reglas fuera de la esfera de control de la empresa, lo que generó muy malos resultados, sobre todo cuando se aventuró audazmente a desarrollar negocios en la región con escasa experiencia para hacerlo.

La problemática y las consecuencias negativas de este estilo de gestión se han visto agravados en particular desde la década del 90' del pasado siglo con el advenimiento de los entornos VUCA y la caducidad de los paradigmas bajo los cuales se operaba a mediados de siglo XX. Contextos en los cuales el contar con unos principios éticos compartidos es un valor que aporta a la sustentabilidad de la organización la ética desarrollada en ANCAP no era compartida por la sociedad. La organización dejó de ser sustentable y a no ser por la oportuna intervención del Gobierno el Ente hubiese entrado en una quiebra, hasta hace unos años inimaginable.

Anotamos que especialmente durante los últimos años, la gestión de los riesgos en ANCAP fue prácticamente muy limitada. Todo lo que hemos encontrado en los antecedentes del estudio del caso parece indicar que esto fue en principio algo deseable para aumentar las posibilidades discrecionales de la conducción política. El debilitamiento sistemático de la capacidad gerencial de contralor también fue algo proyectado. La eliminación de la Gerencia General desarrollada a partir del año 2007 que es aproximadamente la mitad del período de estudiado ⁸, fue uno de los hitos de este enfoque, que mostraría ser muy contraproducente aunque no debemos sobrevalorar su impacto en lo ocurrido, porque este de toda manera está bajo las orientaciones de la conducción política. Una conducción que había mostrado un alto apetito de riesgo, pudo entonces operar sin contenciones. Los problemas de agencia se exasperaron.

Además ha aspectos del manejo productivo y comercial cuya importancia se ha soslayado. La Empresa ha procurado imprudentemente transportar sus modelos

⁸ Ver como referencia: *Remueven al Gerente General de ANCAP*, Disponible en: (<https://www.montevideo.com.uy/Noticias/REMUEVEN-AL-GERENTE-GENERAL-DE-ANCAP-uc45100>).

comerciales y técnicos de un escenario de monopolio a otro de competencia, manteniendo la cultura empresarial preexistente que manejó por años en Uruguay en un contexto monopólico históricamente desarrollado. Esa transferencia ha sido muy problemática, especialmente en el caso de los negocios en la República Argentina. Todo parece indicar que la Empresa había supuesto equivocadamente - en algunos casos sin una investigación profunda de la realidad regional - que determinadas formas de organizarse y de realizar negocios en el contexto local, podrían operar casi sin cambios en el contexto internacional, lo que sería desmentido por la realidad.

Históricamente, la orientación industrial de ANCAP es incuestionable y como tal ha sido asimilada colectivamente como algo esencial. Además a prácticamente casi que se puede afirmar no se encarga de los procesos de comercialización directa de sus productos excepto en casos muy puntuales y con alcance restringido. Consecuentemente la empresa no ha desarrollado históricamente capacidades comerciales para competir en mercados abiertos. Todo parece indicar que resultaría muy riesgo encarar procesos de internacionalización en mercados abierto. Curiosamente eso no fue tenido en cuenta al desarrollar emprendimientos fuera del País.

La política perseguida por la conducción política de ANCAP mostró claramente que se estaban preponiendo proyectos relevantes realmente muy mal formulados. En determinado momento la situación comercial y financiera paso a ser insostenible. Y esto no pudo preventivamente encarrillarse a tiempo porque no se habían tomado medidas para fortalecer la resiliencia organizacional desde el equipo gerencial. Además desde la dirigencia se actuó imprudentemente de espaldas a los intereses de la sociedad, condicionando a lo que esta entiende que debe ser la ética de aquellos que se les ha entregado la responsabilidad de implementar las estrategias nacionales. Las EEPP - incluyendo especialmente a ANCAP - son herramientas con que cuenta el Gobierno para implementar las estrategias y lograr los objetivos y metas.

En determinado momento, ANCAP planteó realizar un esfuerzo transformador con grandes inversiones en su aparato productivo los que requirió cuantiosas inversiones y un modelo de financiamiento muy intrincado, puesto que Rentas Generales no estuvo de acuerdo en aumentar sus créditos. No obstante la empresa persistió con sus proyectos, que por otra parte no parecieron ser muy rentables, lo que finalmente desembocó en una situación de insolvencia muy grave. A esto se agregaron importantes desprolijidades en la gestión a nivel de la cúpula de la empresa, por lo que las condiciones quedaron dadas para que se produjese un quiebre con un alto costo político y económico para el gobierno de turno y para las arcas del Estado uruguayo en un momento muy crítico.

Lo que se pone en evidencia en estas circunstancias - más allá de si los directores estaban realmente capacitados para desarrollar esa transformación - es ¿por qué los organismos de contralor no generaron las advertencias para detener estos procesos? La respuesta la conocemos y es sorprendente. Los organismos de contralor, en la mayoría de los casos sí plantearon observaciones y efectuaron advertencias, pero las mismas no son habitualmente vinculantes. Lo que ocurrió simplemente fue que las autoridades con mayoría en el directorio de la empresa, simplemente ignoraron los diagnósticos y mantuvieron en carpeta inversiones relevantes que eran cuestionables en sus sustentos comerciales o en sus posibilidades de financiamiento.

Quedan abiertas otras interrogantes adicionales. ¿Qué valores manejaba la Dirección de ANCAP para embarcarse en propuestas de desarrollo industrial y de

internacionalización que implicaban tantos riesgos? Uno puede ser la impericia para generar proyectos profesionalmente sostenibles en el mediano y largo plazo. Otro puede ser simplemente la imprudencia, que bloqueó temporalmente la valoración de las consecuencias de sus actos ¿Será que desde la dirección, llegó a creerse que ANCAP era demasiado grande para caer? ¿Habría incidido la creencia de que con ciertos hechos consumados generarían presiones para buscar soluciones políticas antes del colapso?

Todo parece indicar que la lógica de la conducción política del Ente tomaba como supuesto que ANCAP era un caso del manido concepto de “too big to fail”, y que por tanto su caída hubiese arrastrado a la sociedad hacia una situación caótica. Hoy podemos decir que el supuesto fue correcto en el sentido de que a pesar de una deuda muy significativa para el Estado, esta fue asumida y la organización siguió adelante. Con ello no queremos decir que el supuesto fue correcto y las consecuencias se anotan en los déficits generados. Lo que queda en cuestión es la ética subyacente a este tipo de accionar y como se valora.

Las interrogantes quedan abiertas y las respuestas no pueden ser cuestionamientos circunstanciales a una conducción política en particular. La propuesta de internacionalización empezó en uno de los gobiernos del Partido Colorado luego de la apertura democrática y se extendieron en el tiempo durante otras Administraciones, incluyendo las más recientes del Frente Amplio. Parece que persistentemente se entendía que era una opción conveniente de desarrollo estratégico de ANCAP. Eso no necesariamente debería ser cuestionado a priori. Lo que aparentemente ha fallado en varios casos es la forma de concebir, ejecutar y controlar esos procesos de internacionalización, en las últimas instancias, con resultados muy negativos.

Se adoptaron decisiones con perfiles de riesgos significativos, pero luego las medidas de acompañamiento durante la gestión no acompasaron la exposición.

Algunos de estos aspectos están relacionados con cuestiones de procedimientos asociados con el buen gobierno y la buena gestión. Pero en este caso, si bien consideramos que eso efectivamente es así, están incidiendo aspectos éticos relevantes, que operan de manera sistémica para que en determinadas circunstancias, las organizaciones se aparten en sus acciones estratégicamente más relevantes, de lo que es considerado beneficioso o incluso justo. A esto se agregan actuaciones individuales que desde posiciones de dirección, pueden exacerbar ciertos comportamientos sistémicos inapropiados. Todo ello debería llevarnos a reflexionar sobre adecuada la conducción estratégica y operativa de estas organizaciones.

Nadie duda de que ANCAP perdiera circunstancialmente el rumbo como empresa confiable, en el imaginario colectivo nacional. En resumen, ANCAP atravesó hace unos años una crisis importante como resultado de los malos negocios realizados. Los sistemas de contralor no sirvieron, ANCAP requirió de asistencia financiera del Estado, para no quebrar. Y lo que es peor es que eventualmente este tipo de situaciones podría repetirse, en el futuro porque las condiciones sistémicas en que se produjeron los hechos se mantienen vigentes. Afortunadamente la nueva Administración de ANCAP ha hecho un esfuerzo de saneamiento industrial y comercial importante en la Empresa. Algo finalmente se ha aprendido y se está capitalizando.

Sería bueno a partir del estudio de casos como ANCAP, poder volver a las raíces respecto de lo que es una buena administración para poder fortalecer las actuaciones

relevantes en cada organización. Una opción sería por ejemplo que la dirección por valores sea reconocida como una propuesta que puede ayudar a las organizaciones a perdurar. De esta manera, las organizaciones podrían protegerse mejor a sí mismas, y lograr sobrevivir más allá de circunstancialmente haber colocado en la dirección a un agente que no esté profesionalmente capacitado o bien que alguna mala decisión estratégica de negocios pueda generar pérdidas, en principio desestabilizadoras.

El caso de ANCAP va más allá de un conjunto circunstancial de malas decisiones, de debilidades de gestión o de disfuncionalidad de los sistemas de control. La situación de ANCAP es el emergente desgraciado de un sistema político y económico que tiene un conjunto de debilidades estructurales que deben ser atendidas en forma adecuada. Existen riesgos inherentes a todo sistema social, que podemos mitigar pero nunca eliminar. La clave reside en definir cuál es el nivel de riesgo residual con que estamos dispuestos a convivir. Los excesivos controles llevan a la inoperancia y los escasos controles facilitan las conductas delictivas. Además para potenciar los impactos debemos recordar que los entornos VUCA en que actualmente vivimos inmersos, potencian los riesgos, sean estas amenazas u oportunidades.

7. Bibliografía de referencia del caso

ANCAP - Misión, visión y valores. (2019), Valores de ANCAP, Disponible en: (<https://www.ancap.com.uy/innovaportal/v/94/1/innova.front/mision-vision-y-valores.html>)

ANCAP - Reseña Histórica. (2019), Reseña Histórica de ANCAP, Disponible en: (<https://www.ancap.com.uy/innovaportal/v/93/1/innova.front/resena-historica.html>)

Argyris, Chris y Schön, Donald. (1996), Organizational learning II, Theory, Method and Practice, Mass, Addison Wesley Publishing Company.

Bottinelli, Oscar. (2000), El desafío de ANCAP, Montevideo, publicado en el diario El Observador, 24/12/2000, Disponible en (<http://www.factum.edu.uy/estpol/anaobs/2000/ano00023.html>).

Comesaña, Federico, (2017), Modelo a base de deuda, Disponible en: (<https://www.elobservador.com.uy/modelo-base-deuda-n1073538>)

El Observador ANCAP Capitalización, (2015), Capitalización de ANCAP, Disponible en: (<https://www.elobservador.com.uy/nota/a-las-corridas-el-frente-aprueba-la-capitalizacion-de-ancap-20151229500>).

El Observador ANCAP caso por caso. (2017), Disponible en: (<https://www.elobservador.com.uy/nota/ancap-caso-por-caso-20171212500>).

El Observador ANCAP Pérdidas. (2019), ANCAP corta el lastre de pérdidas, Disponible en: (<https://www.elobservador.com.uy/nota/ancap-corto-con-el-lastre-de-perdidas-en-argentina-y-gano-despues-de-seis-anos-2019311192559>)

Fernández Huidobro, Eleuterio. (2002), Debate parlamentario sobre los resultados de los negocios de ANCAP en la Argentina, Disponible en (<http://www.parlamento.gub.uy/distribuidos/AccesoDistribuidos.asp?Url=/distribuidos/contenido/senado/s20021814.htm>).

Gurvitch, Georges. (1971), *Dialéctica y Sociología*, Madrid, Editorial Alianza.

Hobbes, Thomas. (2004), *Leviatán*, Buenos Aires, Editorial Losada.

Höffe, Otfried. (2007), *Ciudadano económico, ciudadano del Estado, ciudadano del mundo. Ética política en la era de la globalización*, Buenos Aires, Katz Editores.

Martínez, Daniel. (2007), Reportaje, Montevideo, *Búsqueda*, 19/07/2007.

Medinaceli Monrroy, Mauricio. (2008), *Lecciones aprendidas: marcos regulatorios y empresas estatales eficientes de hidrocarburos*, OLADE, Disponible en (<http://www.olade.org/web-personal/mauricio-medinaceli/Borrador.Final.08.11.21.pdf>).

Montevideo Portal. (2007), *Remueven al Gerente General de ANCAP*, Disponible en: (<https://www.montevideo.com.uy/Noticias/REMUEVEN-AL-GERENTE-GENERAL-DE-ANCAP-uc45100>).

Nahum, Benjamin y otros. (2006), *Lo que nos mueve es todo un país. ANCAP 75 años*, Montevideo, Talleres Gráficos de Impresora Polo S.A.

Peters, Tom. (1998), *El círculo de la Innovación*, Buenos Aires, Editorial Atlántida.

Petrella, Carlos. (2011), *La cultura, el conocimiento y la tecnología en el marco de procesos de conservación e innovación en las empresas estatales del Uruguay, Análisis del sector estatal de hidrocarburos uruguayo, con foco en el desarrollo de ANCAP y DUCSA*, Tesis de Doctorado, Universidad Pontificia de Salamanca.

UY Press Colaterales controladas por ANCAP. (2016), *Las empresas satélites de ANCAP en la mira del Gobierno*, referencia disponible en: (<https://www.uypress.net/auc.aspx?65613>).

ANEXO

Abordaje de los stakeholders

El estudio de los stakeholders

En principio un análisis de involucrados (**stakeholders**) es esencialmente un “snapshot”⁹, o sea refleja la situación de una organización un momento dado, por lo cual puede variar a lo largo de tiempo, no es raro que los involucrados cambien de posición a lo largo del tiempo.

En este caso estos investigadores estamos planteando el análisis de involucrados porque entendemos que es una herramienta para poder interpretar el accionar de los involucrados claves de caso y sacar conclusiones acerca de su posicionamiento ético y de riesgo en el tema.

Cada organización, cada proyecto, cada caso tiene interesados que se ven afectados o pueden afectarlo, sea en forma positiva o negativa. Unos pueden tener una capacidad limitada para influir en el resultado final de un caso en tanto que otros tienen una influencia significativa sobre el mismo y sobre sus resultados esperados.

La identificación de los involucrados se centra en aquellos considerados como claves es decir que pueden sea directa o indirectamente generar cambios en los procesos. En este caso no se identificaron organizaciones de consumidores que pudieran ejercer presión sobre las autoridades públicas en su lugar está presente la prensa especializada que en cierta medida jugó ese rol como en el caso del Ford Pinto.

El proceso de identificación, análisis y evaluación de los principales agentes involucrados es un proceso iterativo porque estos pueden cambiar, sea que aparecen nuevos u otros dejan de tener importancia, en este caso los involucrados fueron estables y mantuvieron sus características durante todo el desarrollo.

Los involucrados son una de las **fuentes más importantes de riesgos (amenazas y oportunidades)**, en particular como consecuencia que son numerosos y tienen intereses encontrados, en este caso nos encontramos en escenarios en los cuales la pérdida de uno

⁹ Foto, instantánea, muestra la información en un momento determinado solamente.

es la ganancia del otro. Los relacionamientos win/lose los que hace dificultosos en ocasiones su entendimiento.

Nos movemos en escenarios en los cuales el posicionamiento de los diferentes involucrados es estable y todos operan siguiendo lógicas racionales, ninguno de ellos expresa posiciones inconsistentes con sus intereses objetivos, aunque algunos aspectos emocionales puedan estar presentes.

En ocasiones el concepto de involucrados que estamos considerando se ha extendido a aquel grupo de personas que pueden pensar que serán afectados sin realmente serlo, porque, aún bajo el influjo de una apreciación errónea, de todas maneras pueden impactar sobre el desarrollo de los eventos.

Pensamos en la necesidad de contar con un Registro de Involucrados, aunque el alcance pueda variar según el caso, de todas maneras para caracterizarlos hemos recurrido a los métodos clásicos basados en la utilización de tres variables de referencia que son: poder, interés e influencia y a partir de esta apertura, poder profundizar en el entendimiento de su accionar.

Las definiciones adoptadas son:

Influencia: Capacidad que tienen algunos stakeholder para direccionar las decisiones que se toman con respecto al proyecto. No es formal, normalmente surge por el posicionamiento en la organización o en el contexto externo o interno. Interviene en las decisiones tomadas, facilita su implementación o ejerce una influencia que afecte al proyecto positiva o negativamente.

Interés: refleja el grado de importancia que tiene para el involucrados los productos/ resultados / servicios que tiene planificado desarrollar el proyecto. También hay que tener en consideración los beneficios que se esperan captar a través de los entregables del proyecto. Esto opera a favor o en contra.

Poder: se refiere a la facultad de tomar ciertas decisiones relevantes. Nos referimos a capacidades **formales habilitantes para poder decidir incluyendo la** legitimidad legal, verificando si existen autorizaciones escritas que habilitan a tomar de decisiones. Consideramos agentes como el Gerente General, el Gerente de Portafolio, el director de un Programa, agentes normalizadores, Jueces o agentes similares.

Se trata de una valoración esencialmente cualitativa, que puede estar fuertemente sesgada por quienes son responsables para ejecutarla. En tal sentido hemos tratado de minimizar los sesgos individuales a través de la aplicación de escalas de 3 niveles (alto, medio y bajo), cada una de las cuales es descrita por una serie de pautas que se aplican a para cada nivel.

Nuestro análisis de involucrados se construye a partir de un análisis del posicionamiento objetivo de la organización de referencia y que luego se valida con la información disponible a través de diferentes estudios.

En primer lugar corresponde destacar que el posicionamiento objetivo se relaciona con el comportamiento de cada uno de los involucrados a lo largo de todo el estudio que es de muchos años. Por lo tanto si bien el estudio es un snapshot, muy posiblemente sea difícil percibir ciertos cambios relevantes a lo largo del estudio en el posicionamiento de los involucrados.

Puede ser que circunstancialmente algunos de los actores en el estudio de un caso específico - actuando seguramente en función de sus intereses - hayan tratado en forma sistemática de ampliar o reducir la importancia de los eventos por considerar que ello va a favor o en contra de sus mayores intereses en particular los más intangibles, como la reputación o el ranking.

Escalas de caracterizaciones de stakeholders

Las siguientes escalas se aplicarán para calificar a los involucrados en Interés, Poder e Influencia. Se aplicarán escalas con 3 niveles (Alto/Medio/Bajo), para cada uno de los casos estos aspectos deben ser “customizado”.

Se catalogarán partiendo del nivel superior y se identificará la categoría correspondiente cuando se cumplan al menos dos de las anotaciones descritas en Categorización del Nivel.

• **INTERES**

VALOR	CARACTERIZACIÓN DEL NIVEL (MEDIO AMBIENTE, CONTAMINACIÓN,...)
ALTO	<p>Impactos significativos sobre planes estratégicos de la Organización</p> <p>Impactos significativos sobre los modelos de negocios de la Organización</p> <p>Impactos significativos sobre los resultados económicos globales de la Empresa</p> <p>Impactos significativos sobre reputación y branding</p> <p>Compliance; evitar incumplimientos en áreas claves</p> <p>Aumentar el “market share”</p> <p>Mejorar posición competitiva</p> <p>Impactos sobre portafolios</p> <p>Pérdidas de vidas significativas</p> <p>Impactos mediáticos relevantes</p> <p>Materialización de riesgos catastróficos</p> <p>Generar condiciones para atender y evitar eventos tipo “black swan”</p>
MEDIO	<p>Relacionadas con impactos sobre el logro de los objetivos y metas a nivel táctico de la organización</p> <p>Impacto sobre los medios que permiten implementar las estrategias</p> <p>Impactos sobre los recursos humanos claves</p> <p>Impactos sobre programas y proyectos</p> <p>Impactos sobre planificación táctica, puede ser necesario la replanificación de líneas tácticas para mitigar/potenciar las consecuencias de los eventos ocurridos.</p> <p>Pérdidas/ganancias económicas moderadas, se mantiene la vigencia de los objetivos estratégicos, se dispone recursos para atender las consecuencias o se generan beneficios moderados para la organización.</p> <p>Las consecuencias sobre la salud humana moderada, un número</p>

	<p>reducido de muertes y heridos, manejables.</p> <p>Impactos negativos en los medios de prensa con daños moderados sobre la imagen.</p>
BAJO	<p>Consecuencias con impactos menores sobre algunos objetivos táctico y operacionales, no será necesarios ajustes mayores para mitigar/aprovechar la situación.</p> <p>Líneas de negocios afectadas.</p> <p>Solo ajustes de detalle sobre la planificación operativa.</p> <p>Perdidas/ganancias económicas menores.</p> <p>Salud pública no afectada en forma relevante.</p> <p>Bajas repercusiones mediáticas.</p>

• **PODER**

VALOR	CARACTERIZACIÓN DEL NIVEL
ALTA	<p>Tiene autoridad formal (legitimidad) para tomar decisiones otorgada de acuerdo con normativa vigente</p> <p>Supervisión general de la organización</p> <p>Fija políticas y estrategias</p> <p>Facultades para asignar recursos</p> <p>Asignar roles y responsabilidades</p> <p>Potestades para fijar estrategias, objetivos, metas y también cambiarlas.</p> <p>Autoridad para asignar recursos</p> <p>Toma de decisiones estratégicas</p> <p>Define cambios estratégicos</p>
MEDIA	<p>No tiene poder de dirección legítimo sobre la organización, puede influir pero no decide.</p> <p>Decisiones a nivel de portafolio, programa y proyecto</p> <p>Puede generar acciones con otras organizaciones acciones que afecten a los involucrados.</p> <p>Poder informal (no legítimo) derivado de relacionamientos económicos y políticos.</p>
BAJO	<p>No tiene autoridad formal</p> <p>Ejecuta decisiones</p> <p>Reducida disposición de recursos económicos y humano</p> <p>Relaciones con otras organizaciones</p> <p>Toma decisiones</p>

• **INFLUENCIA**

VALOR	CARACTERIZACIÓN DEL NIVEL
ALTO	<p>Tiene llegada directa sobre los niveles en que se toman decisiones estratégicas</p> <p>Tiene vinculación significativa con los actores relevantes en forma permanentes</p> <p>Reconocimiento y prestigio</p> <p>Influencia en estrategias organizacionales</p> <p>Influencia sobre actores internos y externos relevantes</p> <p>Posición ante un problema tiene gran influencia sobre las decisiones de los otros actores</p> <p>Incide sobre fijación de estrategias y modelos de negocios</p> <p>No tiene poder formal pero mantiene importancia por relacionamientos económicos comerciales</p> <p>Destacada participación en organizaciones internacionales</p> <p>Acceso a medios de comunicación relevante</p> <p>Puede proponer emprender acciones económicas y políticas significativas.</p>
MEDIO	<p>Incide a través de relacionamiento, no tiene poder directo legítimo, solo puede influir pero no decide en los niveles tácticos</p> <p>Financiamiento de programas y proyectos</p> <p>Influencia en la selección, ejecución sobre programas y proyectos</p> <p>Poder informal (no legítimo) derivado de relacionamientos económicos y políticos.</p> <p>Puede proponer emprender acciones económicas y/o políticas importantes.</p>
BAJO	<p>No tiene autoridad formal.</p> <p>Participación en organismos internacionales con poderes limitados</p> <p>Reducida disposición de recursos económicos.</p>

	<p>Puede tomar acciones económicas y/o políticas de limitadas consecuencias.</p> <p>Relaciones con otras organizaciones de escasa relevancia.</p>
--	---

FIN DE CASO