



Ciencias Sociales
Universidad de la República
URUGUAY

Programa de Historia Económica y Social - Unidad Multidisciplinaria

**EL MERCADO DE COMBUSTIBLES LÍQUIDOS EN EL URUGUAY:
CONVENIOS Y REGULACIÓN ENTRE LA EMPRESA ESTATAL Y EL CAPITAL
EXTRANJERO – 1938-1974**

Sebastián Boragno

Documento On Line Nº 73

Noviembre 2023

documentos
de trabajo

ISSN: 1688-9037

TÍTULO-CLAVE: DOCUMENTO DE TRABAJO (Programa de Historia Económica y Social, Montevideo)

TÍTULO-CLAVE ABREVIADO: DOC. TRAB. (PHES, MONTÉV)

© Programa de Historia Económica y Social – Unidad Multidisciplinaria – Facultad de Ciencias Sociales – Universidad de la República

Constituyente 1502, 4º piso.

Teléfono: (+598) 24136400 Fax: (+598) 24102769

Sebastián Boragno

El mercado de combustibles líquidos en el Uruguay: convenios y regulación entre la empresa estatal y el capital extranjero – 1938-1974

Documento de trabajo n° 73

Noviembre, 2023

ISSN: 1688-9037

Resumen

El presente trabajo es un avance de una investigación en curso sobre la creación y características del mecanismo regulatorio del mercado de combustibles líquidos en el Uruguay, entre 1938 y 1974. Desde un marco analítico sobre la regulación económica, los monopolios naturales y la teoría de las facilidades esenciales se intenta comprender cómo funcionó este mercado donde Ancap se vio obligado a firmar una serie de convenios con las Compañías privadas que ya operaban en plaza, para la distribución de los productos refinados del petróleo. Se discuten las posibles ventajas e inconvenientes que tuvo este tipo de regulación para Ancap y para el bienestar público a partir del estudio de una masa documental disponible, hasta el momento no explorada de forma sistemática. Combinando el análisis cualitativo y cuantitativo, se presenta una introducción a la “historia de los convenios” y se contextualizan algunas de las inercias presentes en el mercado actual de la distribución de combustibles, según informe del Ministerio de Industrias (2021).

Palabras clave: convenios, combustibles líquidos, Uruguay

JEL: N76

Abstract

This paper is an advance of an ongoing research on the creation and characteristics of a regulatory mechanism for the liquid fuels market in Uruguay, between 1938 and 1974. From an analytical framework on economic regulation, natural monopolies and the theory of essential facilities an attempt is made to understand how this market worked where Ancap was forced to sign a series of agreements with the private companies that were already operating in the market, for the distribution of refined petroleum products. An attempt will be made to delve into the possible advantages and disadvantages of this type of regulation for Ancap and for the public welfare, based on the study of a mass of available documents, so far not systematically explored. Combining qualitative and quantitative analysis, an introduction to the "history of agreements" is presented and some of the inertias present in the current fuel distribution market are contextualized, according to a report by the Ministry of Industries (2021).

Keywords: agreements, liquid fuels market, Uruguay

JEL: N76

1 - Introducción

Es importante ahondar en el estudio de los problemas energéticos y sus desafíos para el desarrollo económico, máxime considerando la relevancia que tiene el tema en la actualidad, en un contexto de transformaciones y transiciones energéticas hacia un mundo más sostenible de energías renovables y limpias. El petróleo y sus derivados han dominado claramente el mercado energético desde la Segunda Guerra Mundial y hasta la actualidad, a lo que Uruguay no es una excepción. Profundizar en su estudio permite conocer mejor algunos aspectos de la economía nacional y sus limitaciones en el siglo pasado (Bertoni, 2011).

El presente artículo es un avance de la investigación en curso para la tesis de la Maestría en Historia Económica, de la Facultad de Ciencias Sociales, UDELAR (Uruguay). Corresponde aclarar que aún está en etapa de desarrollo, por lo que solo se presentarán las grandes líneas de trabajo, más que resultados confirmados.

El documento avanza en el conocimiento del mercado de combustibles líquidos en el Uruguay entre los años 30s y 70s del siglo XX. Dicho mercado tuvo una regulación original, a partir de unos arreglos institucionales llamados Convenios. Por tanto, se puede decir que este trabajo será una “historia de los convenios” firmados por la Administración Nacional de Combustibles, Alcohol y Portland (en adelante, Ancap) y las Compañías que operaban en plaza.¹

El origen de este mecanismo se encuentra en la creación de la empresa estatal petrolera Ancap (1931), que venía a implantar un monopolio en la importación de petróleo crudo, su refinación y la distribución de los combustibles derivados, desplazando a las Compañías privadas presentes en el mercado local, algunas desde hacía un par de décadas² Sin embargo, la negativa de estas empresas³ (en adelante, las Compañías)⁴ de

¹ Durante el presente trabajo podrá aparecer bajo la denominación de contratos, acuerdos o convenios, para evitar una reiteración innecesaria del último término. Conceptualmente se sigue hablando de los mecanismos regulatorios del mercado, vigentes entre enero de 1938 y mayo de 1974.

² La empresa estadounidense Esso Standard Oil se estableció en 1911 en el país, operando con el nombre de West India Oil Company, mientras que Shell Mex comenzó a operar en 1919.

³ West India Oil Company Uruguay, Atlantic Barrere, Shell Mex Uruguay y Texaco.

⁴ Tanto “Ancap” como las “Compañías” son las expresiones habituales que figuran en los textos jurídicos

perder su negocio y la hostilidad ideológica de importantes sectores políticos⁵, obligaron al ente estatal a la renuncia de establecer el monopolio integral del petróleo y sus derivados⁶ y llegar a una solución negociada. En enero de 1938, previa aprobación del Poder Ejecutivo, se firma el primero de varios convenios, que organizará la importación, refinación y distribución de combustibles líquidos entre los firmantes, sus agentes y distribuidores y los consumidores uruguayos. Pese a su denuncia en 1973, las huellas de este sistema regulatorio aún pueden verse en el mercado actual.

Desde sus orígenes, el contrato firmado fue objeto de confidencialidad y reserva. Poco más que su existencia era del dominio público en los primeros años, lo que alimentó cierta desconfianza respecto a supuestas cláusulas “lesivas” de los intereses del ente estatal o de la soberanía nacional. La realidad de los años 30s y 40s subrayan la posición de fuerza desde la que negociaron las Compañías en los primeros tiempos, así como la relativa debilidad de la joven empresa estatal, en el contexto de un mercado petrolero mundial dominado por unas pocas empresas y países, así como del shock de oferta petrolera y de fletes durante la Segunda Guerra Mundial.

Más allá de los cambios introducidos en los años 70s, a partir de la denuncia de los convenios, este trabajo arroja un poco de “luz” sobre la historia de estos esquemas regulatorios, las políticas contractuales del ente y las inercias de distintos grupos de actores (distribuidores, agentes, consumidores) y contribuye a la discusión actual sobre el mercado de combustibles líquidos en el Uruguay, las posibilidades del monopolio estatal, la libre competencia⁷ o alternativas regulatorias de carácter mixto.

2 - Marco conceptual

El funcionamiento de los mercados petroleros y de combustibles líquidos, dada su

de los Convenios, de allí su utilización en el presente trabajo.

⁵ En el gobierno nacional, luego del Golpe de Estado de marzo de 1933.

⁶ Tal como aparece explícito en la Ley de Creación del Ente (n° 8764), en los incisos A, B y C del artículo 1.

⁷ La libre importación de combustibles por privados vuelve a estar en el tapete en el siglo XXI, como lo estuvo en los años 30s del siglo pasado.

importancia estratégica para las economías nacionales y el tamaño de las principales empresas del sector, nunca se desenvuelven en condiciones de competencia perfecta y máxima libertad de mercados. Distintos mecanismos regulatorios, tanto gubernamentales como entre los propios oferentes, han estructurado y organizado su funcionamiento a lo largo de su historia. En particular, hasta la Segunda Guerra Mundial, un puñado de grandes compañías y unos pocos Estados lograron controlar su funcionamiento.

2.1 - Motivación... el problema regulatorio actual

El actual sistema regulatorio del mercado de combustibles líquidos es parcialmente una herencia de la “época de los convenios”. Con la llegada de un nuevo gobierno en 2020, el Ministerio de Industrias, Energía y Minería (MIEM) realizó un informe diagnóstico de los desafíos y problemas que presenta el mercado, según su entender, con vistas a un proceso de reformas en el mismo. Los dos pilares sobre los que se orientarían los cambios tienen que ver con: 1) modificar los procesos y gerenciamiento del ente, en todos sus rubros, a fin de vender los combustibles en puerta de planta de distribución primaria, en un futuro cercano (sin especificar), a un precio igual al de importación⁸; y 2) revisar toda la cadena de los combustibles y negocios afines para introducir una nueva regulación que incentive la eficiencia de todos los actores involucrados, sacando a Ancap de la órbita de la regulación y que sea definida por el Poder Ejecutivo e instrumentada por la Unidad Reguladora de los Servicios de Energía y Agua (Ministerio de Industrias, Energía y Minería [MIEM], 2021: 5).

¿Por qué la necesidad de reformas? Más que un mercado de combustibles, se entiende que existe un “sistema hiper-regulado” (MIEM, 2021: 3) de la distribución secundaria de combustibles, en base a una serie de contratos entre Ancap y los diferentes actores (distribuidores, estacioneros, fleteros) que intervienen en la cadena, con casi ningún tipo de incentivo por promover la competencia, pues tanto el producto como los ingresos de

⁸ Se trata de los “precios de paridad de importación” (PPI), incluido en uno de los artículos de la llamada LUC, Ley n° 19889, del 9 de julio de 2020.

los diferentes agentes (precios y márgenes de beneficios) están establecidos a priori. Se afirma que, durante mucho tiempo, en la regulación de este mercado se promovieron “reglas de juego donde los diferentes actores pueden trasladar fácilmente al precio final los eventuales aumentos de costos en los que incurran, de manera que en general, en el largo plazo la cadena productiva se vuelve cara para el consumidor e ineficiente para el país.” (MIEM, 2021: 3).

Tanto la fijación del precio final de los productos (precio de venta al público) como los márgenes de beneficios en la cadena, así como las rigideces de la red de puntos de venta se basan en un sistema conocido como “costo plus” (MIEM, 2021: 3), donde se reconocen las variaciones de costos que tienen los distintos actores, sean justificables o no, y éstos se trasladan a los precios que pagan los consumidores. Pese a la ventaja que otorga, en el sentido de promover cierta seguridad en los suministros, el citado informe afirma hacerse eco de la literatura internacional que acusa al mecanismo de introducir ineficiencias en el mercado (MIEM, 2021: 3).

Estos mecanismos regulatorios tienen su origen en los convenios objeto de estudio, en momentos donde la preocupación central del ente era asegurar el abastecimiento de combustible en el país, en un contexto internacional de fuertes restricciones y de actores empresariales que operaban en la plaza, de capitales norteamericanos e ingleses, que podían ver afectados sus intereses con la presencia del ente estatal.

2.2 - Un recorrido por las teorías económicas de la regulación

La intervención gubernamental en los mercados ha estado tradicionalmente asociada a las denominadas “fallas de mercado”, tales como asimetrías de información, poder de mercado (monopolios), externalidades o la provisión de bienes públicos. Esta “regulación económica” suele adoptar la forma de impuestos y subsidios, así como mecanismos de control administrativos o legislativos sobre precios, control de entrada al mercado, entre otros aspectos de la actividad económica (Posner, 1974). También puede tratarse de empresas estatales que operan en régimen de monopolio público o de ente testigo, en competencia con privados.

Sin embargo, no ha estado libre de polémica dicha intervención, dado los costos que conlleva, así como las posibilidades de influencia de grupos de presión que reducen la eficiencia de la actividad regulatoria.

Históricamente se han planteado dos grandes enfoques explicativos de por qué el Estado busca la regulación económica: la teoría del interés público (o teoría tradicional de la regulación) y la teoría de la regulación del interés privado (o teoría de la captura). Estas dos perspectivas serán el puntapié inicial de la discusión en torno a las motivaciones y características de la regulación histórica del mercado de combustibles en el período a estudiar. A posteriori, se introducirán otros problemas que plantea la literatura especializada, como el de la existencia o no de los monopolios naturales, en particular en los denominados servicios públicos, el accionar de las agencias estatales en los mismos, así como los beneficios y perjuicios de distintos mecanismos regulatorios (precios, tarifas diferenciales, barreras de entrada y salida, etc) para el sector económico y para los consumidores.

2.2.1 - La teoría del interés público original

Este enfoque de la regulación, al menos hasta mediados del siglo XX, partía de la creencia de que los gobiernos intervienen en los mercados que presentan fallas y/o inequidades que solo la acción estatal puede corregir. Por otra parte, dicha actividad regulatoria no tiene costos o es prácticamente gratuita (Posner, 1974: 2).

A partir de estos supuestos, era fácil concluir que la intervención estatal era una respuesta a demandas públicas de corregir fallos en los mercados libres, como la prevención de monopolios privados. De allí se infiere que la regulación actuaría predominantemente en actividades económicas altamente concentradas, donde es mayor el riesgo monopólico.

Sin embargo, tanto el desarrollo teórico como la evidencia empírica posterior no encontraron mayor correlación entre regulación gubernamental y nivel de concentración de las industrias reguladas. Tampoco parece justificarse la creencia de que la regulación haya incrementado la riqueza o promovido una mayor igualdad social (Posner, 1974: 2). Posner (1974) también pone en duda la idea de que el problema no era la regulación como

tal, sino que fallaban los individuos y los procedimientos de las agencias reguladoras. Es decir, éstas eran creadas con fines públicos loables, pero su mal gerenciamiento no permitía alcanzar sus objetivos. Para el autor, este planteo no resulta satisfactorio por varias razones. “First, it fails to account for a good deal of evidence that the socially undesirable results of regulation are frequently desired by groups influential in the enactment of the legislation setting up the regulatory scheme” [En primer lugar, no se tiene en cuenta que buena parte de la evidencia muestra que los resultados socialmente indeseables de la regulación son deseados por grupos influyentes interesados en dichos esquemas regulatorios] (Posner, 1974: 4). En otras palabras, es posible que algunas consecuencias negativas de la regulación beneficien a ciertos grupos particulares que las promovieron. Por ejemplo, AT&T⁹ promovió la regulación estatal de los servicios telefónicos para poner fin a la competencia con otras compañías del rubro.

La segunda crítica es que la evidencia del mal funcionamiento de las agencias reguladoras es bastante pobre. En general, éstas suelen operar con una eficiencia razonable. Posner sostiene que tampoco es muy creíble que los funcionarios reguladores sean más ineficientes que sus pares privados por ganar menos, ya que muchos terminan luego en la función privada y aportan sus conocimientos de la regulación pública, lo que conlleva incentivos a tener un buen desempeño. Las oportunidades laborales en el sector privado pueden llevar a que, “in time to the regulatory agency coming to represent the interests of the branch involved” [con el tiempo, la agencia reguladora viene a representar los intereses de la rama involucrada] (Den Hertog, 2010: 22).

2.2.2 - Una nueva visión de la teoría del interés público

Ahora bien, “the idea that regulation is an honest but frequently an unsuccessful attempt to promote the public interest becomes somewhat more plausible if we introduce two factors often ignored” [la idea de que la regulación es una práctica bien intencionada pero ineficiente, se vuelve más aceptable si se consideran dos elementos generalmente

⁹ American Telephone and Telegraph.

ignorados] (Posner, 1974: 7). En primer lugar, algunas de las funciones encomendadas a las agencias reguladoras son muy difíciles de abordar. Un típico ejemplo es el control de precios en los servicios públicos, donde el regulador debe establecer los costos de las empresas reguladas y fijar los precios de acuerdo a ellos, cuando no suele disponer de dicha información o de los instrumentos necesarios para medirlos. No debería sorprender que, en tales casos, no se puedan lograr los objetivos planteados, entiende el autor.

Otro tema de importancia es el costo de la supervisión legislativa de las agencias reguladoras. Los órganos legislativos suelen tener costos de producción altos, pues sus productos son el resultado de negociaciones dentro de un grupo numeroso de individuos. A mayor cantidad de legisladores, mayores costos de transacción, por lo que la creciente carga de trabajo tiende a ser delegada en las propias agencias, relajando su control, o termina resultando más difícil introducir cambios significativos.

2.2.3 - La teoría del interés privado o “captura”

Hay diferentes versiones teóricas que refutan al interés público como el objetivo principal de la regulación. Desde estas perspectivas, es en los grupos de interés organizados donde hay que encontrar las causas de la actividad regulatoria. Ésta se convierte en el “process by which interest groups seek to promote their (private) interest” [proceso por el que los grupos de interés buscan promover su propio interés particular] (Posner, 1974: 11).

Los años 70s del siglo XX trajeron el agotamiento de la “edad de oro” del capitalismo y con ello, las críticas al modelo de Estado interventor y regulador de la economía, en su búsqueda del bienestar social. Estas nuevas miradas parten de la idea de que los intentos de corregir los fallos de mercado terminan generando daños mayores y que los fallos del gobierno en regular deben ser analizados bajo una nueva luz (Romero Alvarado, 2008).

Una de las principales críticas de la teoría regulatoria tradicional proviene de George Stigler, desde la perspectiva liberal de la Universidad de Chicago. Sostiene que los reguladores no son agentes benévolo, con un conocimiento perfecto del mercado, sino que han sido “capturados” por la industria regulada, que termina logrando una intervención diseñada en su propio beneficio (Stigler, 1971: 1). En el proceso político,

los grupos tienden a tener menores costos (tiempo, energía, dinero) y mayores beneficios que los individuos para orientar la regulación o la búsqueda de influencia. A su vez, los grupos pequeños (como grandes empresas en una rama industrial concentrada) tienen ventaja sobre los grandes (como el conjunto de consumidores) porque sus costos de transacción son más bajos y sus preferencias son más homogéneas. En esencia, el planteo de Stigler consiste en que “that regulation is not directed at the correction of market failures, but at effecting wealth transfers in favor of the industries in exchange for political support” [la regulación no corrige las fallas de mercado sino que se orienta a una transferencia de riqueza a favor de las empresas reguladas con el apoyo del poder político] (Den Hertog, 2010: 24).

No obstante, para Posner (1974) hay evidencias que contradicen esta mirada. Con el tiempo, algunas regulaciones tienden a incrementar su control, no a disminuirlo. Además, hay situaciones donde los grupos de clientes y no las empresas reguladas son las que constituyen los grupos de interés que promueven cambios en la regulación.¹⁰

2.2.4 - En resumidas cuentas...

El enfoque de Posner puede resultar útil para las preguntas que se proponen responder en esta investigación. Concluye que la mayor parte de las evidencias no respalda la teoría del interés público, más bien parecen ir en el sentido del beneficio para ciertos grupos de interés a expensas de los consumidores, aunque la teoría económica no pueda definir exactamente el por qué, a su entender. Sin embargo, algunos ejemplos en sentido contrario, donde la regulación sirve a los intereses de un colectivo indefinido y no organizado, en detrimento de los grupos de presión,¹¹ podrían no ser la “excepción que justifica la norma”.

No obstante, las razones de interés público de la legislación pueden encubrir los intereses

¹⁰ Este es un tema interesante para abordar en una investigación posterior, donde se puedan analizar las políticas industriales del período y su vínculo con la regulación de los combustibles.

¹¹ Para los Estados Unidos, la regulación sobre emisiones contaminantes o normativas de seguridad en la industria automotriz, por ejemplo.

de ciertos grupos. En torno a la crisis del petróleo de los años 70s, Estados Unidos implementó un sistema de cuotas de importación de crudo para reducir su dependencia del mundo árabe y fomentar la producción local. Stigler sostenía que era mejor un sistema de aranceles en lugar de cuotas, pues de esa manera el dinero iría a los contribuyentes y no a los accionistas de las empresas. “But the argument proves only that the purpose behind the system may have been a mixture of public interest considerations and interest group pressures” [pero el argumento solo prueba que puede haber una combinación de razones de interés público y presiones de los grupos de interés en torno a este sistema] (Posner, 1974: 34). Esta combinación de intereses entre lo general y lo particular será uno de los lentes bajo los que se observarán los convenios objeto de estudio.

2.3 - El problema de los monopolios naturales

En muchas economías capitalistas, los servicios públicos (energía, agua, telecomunicaciones, transporte, etc) han estado regulados por contratos de exclusividad con una o pocas empresas, porque se cree que son monopolios naturales. En estos sectores, suele ocurrir que “la tecnología de producción de bienes y servicios se caracteriza por la existencia de importantes inversiones fijas y hundidas” (Domingo et al., 2016: 25).¹² En estas situaciones, “un solo productor eventualmente será capaz de producir a un costo más bajo que cualquier otro par de productores, por lo tanto creándose un monopolio ‘natural’. El resultado serán precios más altos si más de un productor sirve a ese mercado” (DiLorenzo, 1996: 1).

Desde un punto de vista conceptual, los monopolios naturales pueden traer problemas de ineficiencias y disminución del bienestar social si no hay una supervisión gubernamental adecuada, por la brecha entre los precios del producto y los costos de la industria, así como problemas en las decisiones de inversión del sector. El camino usual, en estos casos, ha sido apelar a variadas formas de regulación y determinación administrativa de precios

¹² Se entiende por inversión hundida aquella que, una vez realizada, ya no puede destinarse a otro uso productivo que el original. Aquí se podrían considerar las inversiones en camiones-cisterna, depósitos de combustible, muelles de descarga, así como la propia refinería de petróleo.

e inversiones, como se verá en los propios convenios. “Asimismo, la empresa en manos del Estado o la concesión a una firma privada han sido las alternativas generalmente utilizadas a efectos de ejercer un mayor control sobre las industrias en cuestión” (Bergara, 1998: 2).

Aquí es necesario discriminar los procesos de importación y refinación de petróleo crudo, respecto a la distribución de combustibles líquidos. Para el segundo caso, se entiende que la solución contractual impidió la libre competencia pero también el monopolio integral por parte del ente, pues se fijaron reglas estrictas que impedían la entrada al mercado a nuevos actores y la fijación de precios de venta máximos para todos, con sanciones explícitas en caso de incumplimiento.

En cambio, las actividades primeramente mencionadas conservaron su carácter de monopolio estatal hasta el presente. Respecto a la refinación, los procesos tecnológicos (en especial para las primeras décadas) y las dimensiones del mercado hacían inviable otras plantas de destilado en el país. Si la demanda es relativamente reducida, es más probable que la inversión de una sola empresa sea suficiente para atenderla. En el caso uruguayo, alcanza una planta de refinación de petróleo para cubrir el mercado interno, lo que resultaría claramente insuficiente en Argentina, dado su mayor mercado, por lo que cuenta con unas diez refinerías de petróleo (Domingo et al., 2016: 28).

No obstante, señala Bergara (1998) que la economía de escala puede no ser ni condición necesaria ni suficiente para esta conceptualización, por lo que es pertinente afinar el concepto. En primer lugar, el ingreso de nuevas empresas a la actividad puede llevar a un aumento del costo medio de la producción, por la duplicación de inversiones (en los casos donde hay costos de red importantes, por ejemplo), provocando ineficiencias productivas. Por otra parte, “puede haber consideraciones estratégicas que hagan que la industria se mantenga como un monopolio aún en casos en que podría ser estructuralmente competitiva” (Bergara, 1998: 9). En tal caso podría entenderse que razones de soberanía nacional e independencia operativa del ente lo valían.

Finalmente, la formación de precios en un contexto de monopolio natural constituye un aspecto a considerar, en particular por los mecanismos de determinación de precios durante los convenios. El resultado económico más deseable es fijar los mismos al nivel de los costos marginales de producción, lo que no permite obtener beneficios a las

empresas en condiciones monopólicas. La existencia de importantes costos fijos (flotas de carga, redes de suministro, mantenimiento de la refinería) llevaría a pérdidas a la firma en cuestión, pues pondría los costos medios “por encima de los marginales, haciendo insostenible, en ausencia de transferencias a la firma, la implementación del primer óptimo” (Bergara, 1998: 10). Subir los precios, al menos hasta los niveles del costo medio, evitaría las pérdidas, aunque generaría ineficiencias en la asignación de recursos.

2.4 - La teoría de las facilidades esenciales

Cuando un grupo pequeño de empresas o una de ellas controla un insumo o infraestructura esencial de la cadena productiva y no hay sustitutos cercanos o no costosos al mismo, entra en juego un problema que puede ser definido como de facilidad esencial. Puede tratarse de activos físicos o intangibles, como oleoductos, redes de transmisión eléctrica, derechos de propiedad industrial, etc., que le dan ciertos beneficios a quien los detenta “por sobre sus competidores, y cuya existencia genera por lo mismo un desequilibrio entre ellos” (Ugarte Soto, 2013: 237). Este carácter esencial del bien le otorga a quien lo posee una posición dominante en el mercado, que puede llevar a la imposición de condiciones gravosas o discriminatorias contra sus competidores.

Esta situación implica que el poseedor del bien en cuestión, compite o interactúa con otros “aguas abajo” de la actividad económica. Por ello, les puede impedir u obstaculizar el acceso al bien, ya sea por medios explícitos o por prácticas exclusorias, como precios diferenciados, reducción de la calidad del servicio, infravaloraciones de capacidad total o frenos a la expansión de red que no estén justificadas por razones jurídicas, técnicas o comerciales (Ugarte Soto, 2013: 238). De esta manera es como se puede ejercer poder de mercado.

Es preciso examinar las características de un bien para determinar si es de facilidad esencial. La existencia o no de sustitutos perfectos puede afectar dicha condición, pues en el primer caso no aplicaría la capacidad de ejercer presión. El origen o fuente del bien también es un factor a considerar, pues si es único por su ubicación geográfica o

características naturales¹³, puede ser considerado en tal categoría. Por otra parte, puede tratarse de un monopolio natural, donde la duplicación de instalaciones o servicios haga inviable económicamente el acceso al mercado. Incluso sin dicho monopolio, si la industria en cuestión tiene rendimientos crecientes de escala, impide a ciertas firmas de menor porte entrar al mercado por su menor escala de producción.

La regulación del uso de facilidades esenciales y del abuso de posición dominante contribuyen a preservar una estructura de mercado más eficiente promoviendo una mayor competencia y/o evitar que se vea perjudicado el interés público por el accionar potencialmente abusivo de algunos agentes económicos (Ugarte Soto, 2013: 235).

2.5 - Algunos aspectos del mecanismo regulatorio de los “Convenios” vistos desde el marco teórico

Un problema a estudiar es en qué medida el arreglo institucional de los convenios fue una solución beneficiosa para ambas partes firmantes. Al evitar la competencia, las Compañías pudieron asegurar márgenes de beneficios por escrito, así como trasladarle a Ancap ciertos costos operativos de almacenaje. Para Ancap, había una mayor percepción de “peligro” de la libre competencia, dada la disparidad de fuerzas corporativas.

La crítica sobre el comportamiento de los reguladores públicos y los conflictos de interés potenciales al pasar o provenir del sector privado suscita algunas apreciaciones. En este sentido, estudiar al cuerpo gerencial y directivo de Ancap del período para observar su comportamiento posterior en el sector privado (si fuera el caso), escapa al objeto de la investigación. No obstante, de la relación documental analizada no parece desprenderse connivencia con las Compañías para beneficiarlas a costa del ente, así como se puede observar cierto celo funcional en preservar los intereses de este último.

¹³ Se puede pensar, a modo de ejemplo, en la economía actual con el problema de abastecimiento de “tierras raras”, un conjunto de elementos químicos esenciales para la producción de equipos de telecomunicaciones, computadoras, defensa nacional, etc. Actualmente, el 80% de la producción mundial y más de un tercio de las reservas provienen de un único proveedor, China. Fuente: tierrasraras.org.

Uno de los aspectos más discutidos de los convenios¹⁴ fue que, para la determinación de los honorarios de refinación que cobraba Ancap, debía descontar los costos de distribución de las Compañías, entre los cuales estaban los gastos en publicidad, salarios y demás erogaciones administrativas. La intención del ente fue generar un mecanismo que permitiese conocer y controlar dichos gastos, provocando la resistencia de las Compañías, acusadas de opacidad y discrecionalidad en este tema. Este será uno de los puntos de análisis relevantes de cada convenio.

Respecto a la supervisión legislativa o gubernamental, es interesante observar cómo el Poder Legislativo uruguayo actuó sobre el problema. Una norma confusa y defectuosa¹⁵ conocida como Ley Baltar (1936) que pretendía eliminar el monopolio estatal, marca un hito de análisis. En los años 60s, sucesivos Directorios intentaron que tanto el Poder Ejecutivo como el Legislativo se expidieran con claridad (y apoyo político al ente) respecto al verdadero alcance de dicha norma, en conflicto con su Ley Orgánica. En 1969, un proyecto del Presidente Pacheco enviado al Parlamento con el objetivo de reinterpretar el alcance de la ley de 1936 para hacer viable el monopolio, pasó por la Cámara Baja pero luego quedó encajonado en el Senado. No deja de ser curioso el hecho de que la “solución” encontrada al problema, la denuncia de los acuerdos, fuera por la vía expeditiva de un régimen cívico-militar.

Las interpretaciones “tradicionales”¹⁶ han subrayado la importancia de la imposición de las Compañías sobre Ancap para mejorar su posición en cada negociación de los contratos. La supuesta debilidad de ésta para hacer frente a sus demandas, llevó a crear condiciones de mercado que beneficiaban a estas empresas por sobre los consumidores y el propio ente. Esto se discutirá a la luz de la tesis de Posner (1974) respecto a que, con el tiempo, los reguladores tienden a incrementar su control sobre los grupos de interés privados. Puede ser observado y se discutirá en los cambios introducidos por Ancap en los últimos convenios (pero también algunos intentos fallidos) para ejercer un mayor control sobre las acciones de las Compañías, así como de sus agentes y revendedores.

¹⁴ Se trata de uno de los puntos que más resistencia generaba en el cuerpo gerencial y directivo del ente a la hora de discutir la firma de un nuevo convenio que sustituyese al vigente.

¹⁵ Es la opinión de los juristas de Ancap, como el Dr. Amézaga, que será estudiada posteriormente.

¹⁶ El término refiere a los ensayos y trabajos sobre los convenios (Trías, 1971; Lebel, 2003), que serán abordados en los antecedentes.

El problema de los monopolios naturales en el mercado de combustibles amerita algunos comentarios. Las actuales autoridades del MIEM (2021) entienden que las condiciones de importación de petróleo y derivados, así como de refinación, han cambiado en siglo XXI respecto a los inicios de nuestra industria petrolera. Hasta la crisis del petróleo de los años 70s, el abastecimiento de crudo presentaba ciertos desafíos, mientras que el mercado de derivados¹⁷ era bastante volátil. En la actualidad, el mercado de derivados es más profundo y cuenta con mayor diversidad de proveedores. Por ejemplo, Argentina y Brasil cuentan con numerosas refinerías de petróleo, pero “importan sistemáticamente una parte relevante de sus necesidades de combustibles ya refinado, lo que implica que el acceso a derivados ya no resulta un elemento problemático” (MIEM, 2021: 5). En otras palabras, desde el punto de vista de la eficiencia y la seguridad económica, los monopolios originales han perdido centralidad, en su entender.

La creación de Ancap se concibió como un proyecto que abordase el monopolio de la importación y refinación de petróleo, así como de la distribución de sus derivados al público consumidor. La realidad del mercado era diferente y la concentración industrial en el sector se percibía como un peligro sobre el que había que actuar. La importación y refinación eran consideradas áreas estratégicas, sobre las que el Estado debía ejercer una acción determinante. Se entendía que se estaba ante la presencia de monopolios naturales, por las dimensiones del mercado local y de las empresas privadas participantes.

Aquí se podría poner en cuestión, más allá de la cuestión legal, la importación exclusiva de crudo. Las Compañías importaron su propia materia prima para obtener sus combustibles destilados¹⁸, pero también solían suplir a Ancap cuando no conseguía lo suficiente para su demanda. Sin embargo, el ente estatal siempre se esforzó por estar en condiciones de obtener el suministro necesario, por licitaciones públicas y en sus propios barcos (luego del conflicto mundial), pese a las elevadas inversiones que ello implicó. A lo largo de todo el período se intentó conseguir que se hiciera efectivo el real monopolio de la importación de petróleo. Se podría afirmar que no se logró ya que el crudo necesario

¹⁷ La expresión refiere a los productos objeto de la destilación o refinación del petróleo, como la gasolina.

¹⁸ Incluso así quedó redactado en el primer convenio, como será analizado en su momento. Si bien se rectificó a partir del segundo contrato (1944), por la vía de los hechos las Compañías siguieron suministrando la cantidad necesaria de petróleo para satisfacer su demanda de combustibles, ya sea en buques arrendados o propiedad de Ancap, hasta el final de los convenios y fue uno de los puntos sobre los que se mostraron más intransigentes en aceptar cualquier cambio al respecto.

para las Compañías lo siguieron aportando éstas, si bien Ancap logró controlarlo en parte al hacerse cargo de los fletes correspondientes.

La determinación política de los precios de los combustibles, en ocasiones puso en tensión a las partes contratantes, aduciendo problemas de costos y potenciales pérdidas. Uno de los problemas para encarar este tema era la asimetría de información, en especial ante la opacidad de las cuentas de las Compañías, por lo que constituye un problema significativo poder abordar este aspecto en profundidad.

El principal asunto relacionado con el concepto de facilidades esenciales fue el del suministro de crudo para la refinería de Ancap. Al menos durante los primeros años del convenio, las Compañías ejercieron un control manifiesto sobre la provisión de petróleo para refinar, tanto para sus propios derivados como los del ente estatal.

Bajo esta óptica se analizarán algunos de los problemas suscitados por los convenios. En primer lugar, el rol que jugó el control de la materia prima (petróleo crudo) por parte de las Compañías en el aprovisionamiento de Ancap, al menos en los primeros contratos, para la firma de los mismos. Concomitantemente, la restricción de fletes para el crudo durante el conflicto mundial¹⁹ también fue un incentivo forzado al acuerdo de las partes. Estas condiciones fueron cambiando en los años 50s y 60s, donde la situación de esencialidad fue relativizándose dado que fueron apareciendo nuevos proveedores de petróleo crudo y las opciones se fueron ampliando. Durante los primeros años solo se contó con el crudo sudamericano (peruano, ecuatoriano y venezolano), pero en las siguientes décadas se obtuvieron suministros, a través de licitaciones públicas, de crudos africanos (nigerianos) y de Oriente Medio, lo que le permitió a Ancap obtener mejores condiciones de compra.

Los sucesivos contratos fueron producto de la combinación de intensas negociaciones entre las distintas empresas y la adaptación, parcial y polémica, al cuerpo legislativo del país. Entre las posibilidades del monopolio integral y su posterior anulación por la Ley Baltar, discusión que se abordará más adelante, Ancap será “juez y parte”²⁰ de un sistema que será visto como una solución transitoria²¹ al problema de los combustibles líquidos.

¹⁹ El gobierno de Estados Unidos, a través del Petroleum Supply Committee for Latin America.

²⁰ Esta condición se ha mantenido, con algunas diferencias, en el siglo XXI (MIEM, 2021: 7).

²¹ De la documentación estudiada se desprende la voluntad de muchos Directores y Gerentes de la empresa estatal de firmar un acuerdo por pocos años, hasta llegar a una solución definitiva del mercado. No

La preservación de un rol central de la empresa estatal en dicho mercado, el control de precios y calidades de los productos, el abastecimiento más equilibrado de zonas poco pobladas del Interior del país y el ahorro de divisas, son algunos de los objetivos a lograr en los convenios que apuntan a una preservación del interés público o colectivo.

En cambio, se puede pensar que la garantía de una ganancia asegurada a las Compañías, el derecho a importar su propio crudo, así como el establecimiento de bonificaciones y comisiones a sus agentes y revendedores, parecen reflejar la idea de que tendieron a imponerse los puntos de vista de ciertos grupos de interés tanto locales como internacionales.

2. 6 - Algunas preguntas relevantes

De acuerdo a Posner (1974), ¿los convenios sirvieron para promover el interés público, sirvió a los intereses de grupos de interés específicos (Compañías, agentes y revendedores) o fue resultado de una combinación de ambos enfoques, como sostiene el autor? ¿En qué medida tendieron a prevalecer los intereses particulares por sobre los del interés general en estos convenios? En esta línea del problema de los grupos de interés, y contradiciendo las visiones más negativas de los convenios (Trías, 1971 y Lebel, 2003), que tendían a homogeneizarlos en sus efectos, ¿todos los convenios fueron similares en sus características y condiciones para ambas partes?

La hipótesis que se intentará demostrar en la investigación definitiva es que no se puede simplificar respecto al predominio de los grupos de interés privados, ya que las relaciones de fuerza fueron variando con el tiempo y surgieron nuevos elementos (crecimiento del propio ente, cambios en el mercado petrolero internacional, pérdida de importancia relativa del mercado local para las empresas) que pueden llevar a matizar varios supuestos “perjuicios” para Ancap en la aplicación del sistema regulatorio. Hubo aspectos que las

obstante, esta solución iba desde la implantación del monopolio integral por parte del ente hasta el abandono completo del mercado de la distribución, operando en libre competencia o algún tipo de regulación, mientras que la empresa estatal se concentraba exclusivamente en la importación y refinación de petróleo crudo. Ver Ancap (1964, 1968a y 1968b, por citar algunos ejemplos).

Compañías aceptaron resignar parcialmente (los beneficios garantizados por el mecanismo, al no ser actualizados por la creciente inflación desde mediados de los años 50s en adelante), intentos infructuosos de introducir nuevos productos en el convenio (como el supergás), pero tuvieron éxito en ser firmes al mantener el control de sus gastos operativos y el suministro de crudo para sus cuotas de combustibles.

A lo largo del período analizado, la documentación disponible muestra que Ancap nunca se resignó a recuperar el monopolio integral de los combustibles, es decir, poder ejercer las atribuciones que su ley orgánica le daba respecto a la distribución de los mismos, en sintonía con la importación y refinación de la materia prima. La bibliografía relevada plantea que los monopolios (y oligopolios) pueden generar ineficiencias en los mercados y disminuir el bienestar social. La intención del monopolio estatal estuvo en evitar el oligopolio de facto que crearon las empresas privadas que operaban en el mercado. La protección del consumidor a través de precios regulados (hasta el día de hoy) y la independencia del suministro de combustibles estuvieron en la génesis de Ancap. ¿En qué medida la firma de los convenios fue una solución intermedia para lograr dichos objetivos en un contexto hostil al monopolio público de la distribución?

Los referidos convenios permitieron cerrar el acceso a nuevos competidores, con normas de acceso muy estrictas. ¿Los sobrecostos del sistema regulatorio (bonificaciones a los revendedores y agentes, beneficios asegurados a las Compañías, descuento de sus gastos administrativos del pago de honorarios de refinación y otros controles impuestos por los convenios) superaron los potenciales beneficios de evitar una mayor competencia²², garantizar precios máximos de cada producto involucrado y controlar el comportamiento de los vendedores minoristas? ¿Pudo este oligopolio mixto (público-privado) evitar otras ineficiencias al impedir la duplicación de inversiones en un mercado con importantes costos de red, por ejemplo controlando la proliferación de depósitos de combustibles y estaciones de servicio en áreas ya abastecidas?²³

²² La libre competencia en la distribución de combustibles era un escenario visto con cierta precaución, cuando no temor, por parte de los directivos y cuerpo gerencial del ente estatal. Ver Ancap (1964 y 1968a).

²³ La discusión sobre las estaciones de servicio es un aspecto más difícil de evaluar en el contexto de los convenios. Ancap mantuvo a raya la expansión de instalaciones de las Compañías que duplicasen costos, aunque no tuvo éxito en su intención de evitar que usaran las que ya tenían. Ver Ancap (1955b, 1955c, 1955d y 1967).

La determinación de precios de los productos refinados en un contexto monopólico, terminó teniendo un cariz más político que financiero a lo largo del período analizado. Ello implicó algunas dificultades para Ancap al tener que garantizar ciertos costos a las Compañías en el marco de precios fijados por el Poder Ejecutivo.²⁴ ¿Qué impacto tuvo sobre las finanzas del ente? Es difícil de evaluar a la luz de la documentación disponible y el alcance del presente trabajo, pero se pueden realizar algunas observaciones a partir de la evolución de los beneficios a las Compañías por debajo de la inflación, el precio subsidiado del queroseno y el aumento de la nafta que permiten intuir por dónde se resolvió el dilema financiero que creó el sistema.

Desde el concepto de facilidades esenciales, ¿los cambios en el mercado petrolero internacional en los años 50s y 60s mejoraron las condiciones de negociación de Ancap con las Compañías? ¿La esencialidad del suministro de crudo se fue debilitando en los años finales del período, minando la capacidad de las Compañías para ejercer un poder de mercado sobre Ancap y permitiéndole a ésta negociar en mejores condiciones? Si así fue, ¿por qué no se pudo llegar a un nuevo contrato a partir de 1961 o denunciar el mismo? ¿Problemas políticos?

Una hipótesis a testear es que las consecuencias de la regulación fueron variando con el tiempo a medida que la empresa estatal fue consolidándose, pero también producto de los cambios en el mercado petrolero internacional, donde los años 50s y 60s muestran mayores opciones de aprovisionamiento y mejores precios para Ancap, permitiéndole negociar en mejores condiciones las prórrogas o nuevos contratos.

3 – Los antecedentes del tema

Las investigaciones específicas sobre este tema hasta el momento, no se destacan precisamente por su cantidad. Poco es lo que se ha escrito y menos investigado sobre la forma que asumieron los acuerdos entre Ancap y las compañías petroleras para el reparto

²⁴ En particular cuando subía el precio de la materia prima o por la inflación, que se volvería un problema constante desde mediados de los años 50, al pretender mantener controlado el precio del queroseno, vital para el consumo popular de la época.

de cuotas del mercado de combustible.

Una obra fundamental para este problema es la investigación realizada por el Prof. Nahum y sus colaboradores (2006), sobre la historia de la empresa estatal. Este proyecto fue auspiciado por la propia empresa, en el marco de las celebraciones de sus 75 años de existencia. Se trata de una historia del ente exhaustiva y seria, que aborda los principales procesos de desarrollo empresarial, en sus tres vertientes: el alcohol, la refinación de petróleo y el portland. El tema de los convenios es abordado en la obra, pero como uno más de los principales aspectos que dieron forma a esta empresa, sin profundizar en su problemática ni en sus características a lo largo del período de su vigencia.

Cabe señalar que, pese a su rigurosidad académica, no deja de ser una especie de “historia oficial” del ente estatal, por lo que conviene apreciarlo en su justa medida. No se desmerece la obra, pero dista de ser un trabajo con las características que pretende tener esta investigación. Sí se reconoce, entre otras cosas, el enorme esfuerzo de análisis de fuentes documentales, aportando una visión coherente de su historia institucional.

No menos importante, este emprendimiento puso al descubierto una importante masa documental sobre los convenios, que fue el puntapié inicial para la investigación.

Jacob por su parte, tiene varios trabajos sobre los años treinta, donde se abordan temas como la política terrista y Ancap (Jacob, 1983) y las inversiones extranjeras y el petróleo (Jacob, 1979). En ambas obras, se analiza la situación política y económica del país y, especialmente en el segundo trabajo, se estudia el proceso de gestación de Ancap y su disputa con las compañías extranjeras por la importación y distribución de combustibles. También problematiza la intervención de los representantes diplomáticos extranjeros (en particular del embajador británico) en este conflicto, así como la disputa política que desembocó en la firma del convenio. Similares aportaciones pueden encontrarse en el trabajo de Oddone (1990) sobre el Uruguay entre la crisis de 1929 y el final de la Segunda Guerra Mundial.

Espacio aparte merece el interesante ensayo crítico de Trías (1971) a los convenios firmados por Ancap. El mayor aporte hasta el momento sobre la significación de éstos para el ente estatal y la economía nacional provienen de esta obra, donde denuncia a los convenios como una herramienta más del imperialismo asociado al trust petrolero para sojuzgar a “semicolonias” como el Uruguay (Trías, 1971: 14).

Pese a estar inscripto en un discurso combativo y fuertemente sesgado ideológicamente, Trías realiza un importante análisis del significado de los convenios (no exento de humor). Primero, al colocar el énfasis sobre la condición de reserva en que estuvieron los mismos durante casi 25 años, hasta que una Comisión investigadora del Parlamento los estudió, en el marco de la discusión sobre la conveniencia o no de su prórroga. Rechaza el argumento de las compañías extranjeras de que este acuerdo fue sugerido por Ancap y lo entiende como una imposición de las primeras a esta última. Para apuntalar su argumento, recuerda que a similares acuerdos llegaron las compañías (el trust, como lo denomina) con la estatal argentina YPF, en los años 1936-1937, lo que evidencia que formaban parte de la política internacional del trust en dicha época.

Si bien la información que maneja Trías parece corresponder a lo que se desprende del último convenio (1956), al cuestionar el mismo generaliza sus males a todos ellos, ya que parece entender que las diferencias no fueron sustanciales. De por sí, al aceptar los convenios, Ancap ya tiene que renunciar al monopolio de la distribución. Sin embargo, también entiende que hay un retaceo del derecho de monopolio a la importación ya que, para refinar el crudo que venderán compañías extranjeras, debe comprárselo a ellas mismas. Esto es un “*robo desvergonzado*” (Trías, 1971: 25) ya que, por los acuerdos de Achnacarry (donde las grandes compañías mundiales formaron un cartel petrolero), el precio internacional del crudo es el de Texas, más caro que el del resto del mundo en ese momento. También denuncia que, por medio de una fórmula establecida para pagar los honorarios de refinación a Ancap, las compañías terminan haciéndole pagar a ésta, y en general a la sociedad uruguaya, buena parte de los costos “*colosales*” (Trías, 1971: 28) del trust, elevando el precio único de los derivados y reduciendo las ganancias de la empresa estatal. En el marco de lo que denomina “*proceso de desnacionalización*” (Trías, 1971: 27), los convenios terminan poniendo a Ancap “*al servicio de los intereses imperialistas*” (Trías, 1971: 29).

De una tónica similar son los conceptos utilizados por Lebel²⁵ (2003) en su ensayo sobre Ancap y su inserción en el mercado petrolero nacional y regional. Sin embargo, es importante detenerse a analizar algunas de las ideas vertidas en su libro. El autor considera

²⁵ Oficial de la Armada uruguaya y escritor de diversos ensayos.

que los convenios abrieron “la puerta a uno de los hechos más increíbles de la historia económica del Uruguay” (Lebel, 2003: 57), no solo por el secretismo con que se firmaron sino por lo que entiendo fueron claras ventajas al “trust” petrolero en perjuicio de Ancap y el país. La empresa estatal “abdicó de su soberanía” (Lebel, 2003: 57) al permitir que el 50% del petróleo consumido en el país no sea importado según su conveniencia, transportado por buques de su elección ni vender los combustibles al precio más adecuado para los intereses del país. Gracias a la Ley Baltar, son las Compañías quienes pueden disfrutar de este privilegio, sin licitación pública mediante, al importar el petróleo desde sus propios yacimientos, transportarlo en sus buques y vender los combustibles a “precios adulterados” (Lebel, 2003: 57). Incluso llega a establecer un vínculo inequívoco entre el golpe de Estado de Terra, la Ley Baltar y su consecuencia: los convenios (Lebel, 2003). Las críticas del autor se centran en varios puntos, empezando por los problemas de precios, provocados por los Acuerdos de Achnacarry²⁶ que -a su entender- generó en todo el período precios artificialmente altos. Permitir que las Compañías importaran la mitad del petróleo (aunque fuese a nombre del ente) no sólo violaba el monopolio de la importación de petróleo (que el autor atribuye a la Ley Baltar) sino que se salteaba el proceso de licitación pública que toda compra estatal debía realizar, según el orden jurídico uruguayo.²⁷ El método de cálculo de los honorarios de refinación es visto como una “estafa a los intereses del país” (Lebel, 2003: 58), al permitir que las Compañías descontaran sus onerosos gastos de funcionamiento y la garantía de un beneficio en el propio contrato. Por ello, el margen de honorarios que le quedaba al ente era irrisorio, lo que implicó un creciente encarecimiento de los combustibles para evitar las pérdidas (Lebel, 2003: 58-59).

Más allá del análisis pertinente de los convenios, a realizarse en otra etapa, corresponden algunas precisiones y correcciones. Lebel señala con acierto el monto de las cuotas de cada combustible, pero le adjudica a la nafta una cifra errónea, pues le atribuye a Ancap el 50% (Lebel, 2003: 57) y el resto a las Compañías o “trust”²⁸. Como se verá oportunamente, la cifra correcta del ente fue del 48,33% (Ancap, 1938a) en el primer

²⁶ Se refiere a la reunión, en 1928, de las principales empresas petroleras en su intento de controlar el mercado mundial, tema que será abordado más adelante. Similar postura sostiene Trias (1971).

²⁷ Licitaciones que sí realizaba Ancap para sus propias compras de petróleo.

²⁸ Término utilizado tanto por Trias como por Lebel.

convenio, mientras que en los restantes ascendió al 52,65% (Ancap, 1944b, 1950 y 1967).²⁹

Por otro lado, afirma que el segundo convenio se firmó en 1943, cuando en realidad se trató de una mera prórroga y recién se concretó en 1944, en tanto que el tercero lo ubica en 1948, pese a que recién se firmó en 1950 y afirma que se firmó un quinto convenio en 1962 (Lebel, 2003: 60), cuando solo se siguió prorrogando el de 1956 hasta su denuncia definitiva. Aparentemente confundió algunas prórrogas o extensiones con los nuevos contratos.

El tema de los precios “adulterados” también puede ser cuestionable. El propio autor cita al Diputado Luis Batlle Berres al defender el proyecto de creación del ente (1931), donde afirma que el momento es inmejorable porque Rusia (sic), México y Rumanía permiten una “superabundancia (que) es excelente para la realización del monopolio” (Lebel, 2003: 52). Además, se discutirá más adelante que en los años 50s y 60s, los precios del crudo suministrados por las Compañías no difieren sustancialmente de los que obtiene Ancap en sus propias licitaciones (Ancap, 1964). Omite señalar además que el precio de los combustibles estuvo sujeto a una creciente carga impositiva, ajena a los problemas del mecanismo regulatorio y más vinculada a las necesidades del erario público.

En cuanto a las críticas sobre los honorarios, la documentación sí refleja problemas a lo largo de todo el período sobre la falta de controles en los gastos de las empresas privadas y el costo de los beneficios garantizados pero, como se verá en el análisis posterior, dichos efectos probablemente estén exagerados en su magnitud.

Finalmente, la Ley Baltar no eliminó el monopolio de la importación de petróleo sino que cuestionó la posibilidad de implantar el monopolio de la distribución de combustibles refinados, tema que será analizado en profundidad. Más bien se trató de una consecuencia del contexto internacional del mercado petrolero a fines de los años 30 y la creciente conflictividad política que desembocaría en la Segunda Guerra Mundial. Esta ventaja supo ser aprovechada por las Compañías, a la cual no quisieron renunciar más adelante pese a los reiterados intentos del ente estatal por controlar las importaciones del crudo.

²⁹ Se podría pensar en un “redondeo” de aproximación, ya que no difiere demasiado de las cifras reales, pero en los otros productos sí manejo con precisión los valores, con hasta dos decimales. El mismo error se observa en Trias (1971), probablemente fuente del autor.

Durante los primeros años de vigencia de este régimen, es correcta la afirmación de que los “trust” controlaron los fletes de suministro de crudo, pero se incurre en un error o simplificación excesiva al validarlo para todo el período, ya que se renegoció este aspecto y desde 1948 Ancap comenzó a operar como armadora-fletadora para dichas cargas, reduciendo los costos de transporte al eliminar los intermediarios (Ancap, 1947).

Fuera de estos autores, es muy escaso lo investigado hasta el momento, por lo que este proyecto puede arrojar algo de luz al tema, sostenido con evidencia empírica sólida y un adecuado marco interpretativo.

4 – El estudio de las fuentes

El soporte documental principal de la investigación lo constituye el denominado “Archivo Nahum”³⁰, producto del relevamiento y fotocopiado realizado por Nahum y su equipo de toda la documentación que encontraron y consideraron pertinente para una futura investigación sobre los convenios y temas anexos.

Contiene una extensa recopilación de expedientes documentales, de variado contenido y organización, que van desde la creación del ente (1931) hasta las actas de Directorio donde se denuncia el convenio y se intenta encontrar un nuevo mecanismo de organización de los mercados (1973-1975), así como algunos de los problemas que tuvo el ente en los años 70s y 80s, más lejanos al interés de este trabajo.

En primer lugar, se cuenta con todos los contratos firmados, los denominados Convenios (1938, 1944, 1950 y 1956), así como las prórrogas que introdujeron algunos cambios (en especial el de 1943) y los diversos proyectos de convenio que oficiaron de borradores para negociar con las Compañías (revisten particular interés las tres versiones de Ancap y una de las Compañías, todas de 1955).

Una descripción más detallada de las fuentes disponibles muestra que se cuenta con actas

³⁰ El acervo documental se encuentra en el Departamento de Historia del Uruguay, de la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación – Udelar. Se puede consultar en su página web el listado de documentos: [Carpeta 23. Materiales para el estudio de ANCAP.pdf \(fhuuce.edu.uy\)](http://fhuuce.edu.uy). Sin embargo, una parte de los documentos se hallan en la Unidad Multidisciplinaria de la Facultad de Ciencias Sociales, producto de la dispersión del material en años posteriores. Estos serán denominados como "Archivo UM". Todos fueron digitalizados por el autor de la presente tesis y se prevé que próximamente se puedan consultar en una base de datos online.

de Directorio del ente, desde los años 30 hasta 1984, que arrojan una rica mirada a la multiplicidad de problemas que la empresa debió enfrentar, en particular los referidos a la regulación del mercado de combustibles, las comunicaciones oficiales con las Compañías, los modelos de convenio a estudio, sus potenciales efectos en el mercado local, así como la evaluación de alternativas que fueron surgiendo en cada período.

Para los años 50s y 60s se dispone de una serie de informes técnicos y memorandums (comerciales, legales, industriales) sobre las características de los convenios, los estudios de factibilidad para introducir cambios en la regulación del mercado (implantar el monopolio integral, la libre competencia o nuevos modelos de contrato) que arrojan una mirada más técnica y menos política sobre cómo se percibían estos acuerdos en el cuerpo gerencial de la empresa estatal. En este contexto, merecen destacarse los informes respecto al alcance de la Ley Baltar que realizaron el interventor de Ancap y Ministro de Industrias Dr. Saldías, los Asesores Letrados del ente, el Dr. Amézaga en la década del 30 y el Dr. Graña en los años 60s, así como el Gerente General Tierno Abreu para el último período.

Son de particular interés los informes legales de 1964 sobre el posible monopolio de combustibles y los informes gerenciales (10 comisiones diferentes trabajaron en esta instancia) de 1968 cuando se vuelve a discutir la pertinencia de la denuncia del convenio y la implantación del monopolio integral de los combustibles. Muchos de estos documentos permiten avanzar en el conocimiento de las alternativas que se vislumbraban al interior del ente en la década del 60 para denunciar los convenios y evaluar nuevos mecanismos regulatorios del mercado, así como las implicancias legales de la denuncia, el suministro de la materia prima y las opciones de financiación, etc.

El tema tiene una vertiente política que es innegable. Por tanto, el análisis de algunas discusiones parlamentarias, informes de ministros y proyectos de ley a estudio de las Cámaras también permiten enriquecer la “mirada” sobre el problema.

Es innegable la influencia de los cuerpos diplomáticos británico y estadounidense en los orígenes de los convenios. Desde la creación de Ancap, se hizo manifiesta la presión diplomática particularmente británica para defender los intereses de las inversiones de sus

empresas en el país.³¹ La consulta de algunos informes de esta índole arrojan un poco más de claridad sobre la génesis de la solución encontrada y de sus primeros pasos, en particular durante el conflicto bélico mundial. Sin embargo, resulta curioso que desde comienzos de los años 50s desaparezcan las menciones al problema de Shell en Uruguay en los informes diplomáticos. La historiografía tradicional (Labraga et al., 1991; Nahum, 1993; Nahum et al., 2006; Jacob, 1979 y 2019) le ha otorgado un peso decisivo a estas presiones, cuyo estudio más exhaustivo requeriría un análisis aparte.

Para ampliar la base documental disponible, se recurrió en el año 2021 a la propia Ancap para estudiar sus archivos. Desafortunadamente no se pudo encontrar el archivo utilizado en 2006, debido a un traslado del mismo a un destino que se está investigando. Se hizo un pedido de acceso a la información pública, al que respondió la empresa estatal con el envío de unos pocos documentos que no amplían en demasía la información disponible. Finalmente, se cuenta con algunos boletines estadísticos y memorias del ente que permiten una aproximación más cuantitativa al problema de los convenios y sus consecuencias. Se dispone de algunas series de precios que, aunque no cubren el período entero, sirven para “ponerle números” a la regulación del mercado y sus consecuencias. Por todo esto, la metodología de trabajo es tanto cualitativa como cuantitativa. Los propios contratos firmados, así como los proyectos evaluados de reformas y ciertos análisis técnicos permiten reconstruir una “historia de los convenios” que no se ha hecho hasta el momento, al menos con la profundidad que le corresponde a un problema tan relevante y complejo como este.

Por otra parte, el análisis cuantitativo permite desentrañar con más precisión el peso y alcance de algunos de los elementos contractuales. La bibliografía relevada, incluso la más académica y profesional,³² a menudo ha mostrado principalmente el costado más negativo de los convenios, pero los datos pueden matizar o incluso cuestionar algunas valoraciones. No se pretende negar el carácter negativo o perjudicial que pudieron tener ciertas condiciones de los convenios, tanto para Ancap como potencialmente para el bienestar público. Empero, el estudio de las fuentes y su correlación con algunos precios

³¹ Fue un poco más sutil el accionar diplomático estadounidense, dada las diferencias de peso relativo en la economía uruguaya, por lo que tenían menos elementos de presión que sus pares británicos.

³² Dado que Lebel no era historiador y la obra de Trías está cargada de un fuerte sesgo ideológico que condiciona alguna de sus conceptualizaciones.

y costos disponibles, permiten poner en tela de juicio alguno de estos conceptos o, cuando menos, su magnitud.

5 - Los orígenes del mercado nacional de combustibles líquidos

La matriz energética uruguaya siguió los cambios tecnológicos y de consumo observados en el resto del mundo, transitando hacia combustibles con mayor valor energético, más eficientes y fáciles de transportar. Como señala Bertoni, el país vivió tres procesos o etapas: “la “era del carbón” (1897-1913), la “transición” (1913- 1945) y la “era del petróleo y la electricidad” (1945-1992)” (Bertoni, 2002: 27).

Durante el período de entreguerras crece sostenidamente la importancia de los combustibles líquidos en el país, proceso que se va a consolidar con la puesta en funcionamiento de la refinería de Ancap (1937) y el final de la segunda guerra mundial (Bertoni, 2002: 27).

La nafta³³ tenía una demanda inicialmente pequeña pero creció sustancialmente a partir de la década del 20 por la expansión del parque automotor, mientras que algunas industrias y la progresiva electrificación del país eran alimentada por derivados del crudo (Labraga et al., 1991: 73). De hecho, en esta década la cantidad de automóviles en relación a su población llegó a ser de las más importantes del continente,³⁴ lo que revelaba la importancia creciente de dicho combustible.³⁵

La primera compañía petrolera en establecerse en el mercado local fue la Standard Oil of New Jersey, a través de una filial que ya operaba en Argentina, la West India Oil Co (Wico), en 1911 (Nahum et al., 2006: 27).³⁶ No solo importaba queroseno y nafta para su

³³ En Uruguay y Argentina es habitual el término de nafta, así figura en la documentación y se utilizará en la presente investigación. Al menos durante los años 20 y 30 se vendía nafta verde y amarilla. La segunda también era identificada como gasolina por parte de Aduanas y así aparece en los registros. Para la figura 2 se toman los datos de la nafta común o verde, que representaba más del 75% de la consumida (Nahum, 1979: 153).

³⁴ Uruguay ocupaba el tercer lugar en cantidad de autos de América Latina, después de Argentina y Brasil, para 1928. En Labraga et al, 1991: 93.

³⁵ Si bien la tendencia de aumento se corresponde con lo expuesto por Jacob (1979: 91), es preciso señalar un aparente error en los cálculos sobre los números índice utilizados. Afirma que entre 1920 y 1930 la nafta aumentó un 1686%, el queroseno un 102% y el fuel oil 4466%, mientras que los cálculos arrojan un aumento de 516,61%, 98,51% y 275,81%, respectivamente. La diferencia es apreciable para los casos de la nafta y el fuel oil.

³⁶ También por esas fechas arriban al país importantes compañías norteamericanas, como el Frigorífico

comercialización, sino que también obtuvo la autorización para importar gas oil y fuel oil. Para 1919 llegaría la filial de la Shell, la Anglo-Mexican Petroleum, que 10 años después pasaría a denominarse Shell México Uruguay Ltd (Nahum et al., 2006: 28). Ese mismo año (1929) ingresaría Atlantic Barrere S. A., mientras que en agosto de 1931 llegaría The Texas Company Uruguay S. A. (Texaco) (Labraga et al., 1991: 117). A comienzos de los años 30, tres compañías norteamericanas y una británica lograron controlar el mercado de combustibles líquidos del país.

6 - Los orígenes de Ancap, sus cometidos e inserción en el mercado de combustibles

Con la llegada de los efectos recesivos de la crisis económica mundial al país, el batllismo en el poder³⁷ quiso hacerle frente desde la expansión del rol del Estado. La principal sería la creación de un ente industrial (Ancap) que importase y refinase petróleo para producir los combustibles líquidos necesarios para el país. No solo contribuiría al desarrollo de la actividad industrial nacional (y generaría empleo en un contexto recesivo) sino que permitiría un importante ahorro de divisas para el país.

Los legisladores que defendieron el proyecto estimaron que entre 1926 y 1930, el país gastó \$ 34.893.000 en importaciones de nafta, queroseno y fuel oil (sin contar aceites lubricantes, nafta amarilla y gas oil) (Parlamento del Uruguay, 1931: 343). En 1932, los combustibles llegaron a representar el 38% de las importaciones (Finch, 1980: 123). Por tanto, dependiendo de las condiciones de suministro de petróleo y de la eficiencia de la refinería, el país podría ahorrar una importante cantidad de costosas importaciones. Se entendía que el contexto del mercado internacional era favorable pues “hoy en día, el petróleo, se ofrece a precios irrisorios y se compra el crudo o los subproductos refinados por la mitad de lo que valían hace pocos meses” (Parlamento del Uruguay, 1931: 343), por lo que es el momento oportuno para la creación del monopolio estatal.³⁸ La única

Swift, lo que ponía de relevancia la creciente influencia del capital estadounidense en el mercado local.

³⁷ Según la Constitución de 1917, el Poder Ejecutivo era de carácter bicéfalo: un Presidente (Gabriel Terra) y un Consejo Nacional de Administración (CNA). Éste último era controlado por el batllismo durante el período 1929-1933 y es, justamente, una de las razones del golpe de Estado de marzo de 1933: desplazar al batllismo y sus políticas del poder.

³⁸ Tomando como referencia el precio del petróleo en Estados Unidos, entre los años 20 y 30, se observa un máximo del valor en 1926 de U\$S 17 por barril (dólares de 1997) a un mínimo en 1931 de U\$S 7

vulnerabilidad que se percibe es la ausencia de una flota petrolera propia, que permitiría una mayor libertad para acceder a los productos. Éste sería uno de los grandes problemas que enfrentaría el ente estatal en sus primeras dos décadas, hasta que pudo comenzar a constituir su propia flota.³⁹

Durante el proceso de discusión parlamentaria, los miembros informantes argumentaron que el accionar de las tres Compañías presentes en plaza, favorecía precios más elevados de los que habría en competencia o monopolizados por el Estado, con claro perjuicio para el público consumidor (Parlamento del Uruguay, 1931: 344).

Por estas razones explícitas, con la alianza entre batllistas y nacionalistas “independientes”⁴⁰, se presenta el proyecto de creación del nuevo ente estatal en octubre de 1931, siendo aprobado el 15 del mismo mes como la Ley n° 8764 (Ley Orgánica de Ancap).

Se considera fundamental apelar a la letra de la Ley Orgánica para entender cómo la Ley Baltar (n° 9585), promulgada cinco años después y la firma de los convenios, entran en conflicto con algunos de los cometidos de la recién creada empresa industrial. Son de principal relevancia los artículos 1 y 3 para los efectos de este análisis, si bien se dejan para más adelante algunos problemas que evidencian los artículos 9 al 11, de menor importancia inmediata.

El artículo 1 es el más destacado y objeto de la polémica que da lugar a esta investigación. Se crea un Ente Industrial del Estado (llamado Administración Nacional de Combustibles, Alcohol y Portland) con el cometido de gestionar los monopolios del alcohol y combustible nacional, así como de importar, refinar, vender petróleo y sus derivados y fabricar portland (con exclusividad para las obras públicas). Para ello, se establecen varios monopolios a favor del Estado. Su segundo inciso establece el monopolio de “la importación y refinación de petróleo crudo y sus derivados en todo el territorio de la República” (Ley n° 8764, Art. 1, inciso B; Uruguay, 1931), aspectos que siguen

por barril. En Gadano, 2006: 358.

³⁹ Proceso retrasado tanto por las dificultades financieras de los años 30 como por la escasez de tonelaje por la segunda guerra mundial. Se trata de un fenómeno similar al sufrido en Argentina, donde YPF solo tuvo una flota de cabotaje que unía Comodoro Rivadavia con la Provincia de Buenos Aires (Gadano, 2006).

⁴⁰ Se trata de la principal fracción opositora al liderazgo del Dr. Luis Alberto de Herrera, en el Partido Nacional.

plenamente vigentes en la normativa actual. Ello implica que Ancap debía ser la única empresa autorizada a importar petróleo y combustibles líquidos derivados de él, así como construir una refinería de petróleo para procesar la materia prima. Pese a que ha sido un monopolio celosamente defendido por el ente estatal, durante el período de vigencia de los convenios no siempre se hizo efectivo. Tanto la importación autorizada de ciertos combustibles que la Refinería no podía destilar (expresa en los primeros contratos), como la compra de crudo de las Compañías para “sus combustibles” fueron situaciones que se discutirán más adelante y que, en el último caso, ponían en tela de juicio la potestad monopólica del ente.

Sin embargo, es el tercer inciso el que constituye el núcleo del problema que se resolverá con la firma de los citados convenios. Allí se determina el derecho exclusivo del Estado “a la importación y exportación de carburantes líquidos, semilíquidos y gaseosos, cualquiera sea su estado y composición, cuando las refinerías del Estado produzcan por lo menos, el 50% de la nafta que consume el país” (Ley n° 8764, Art. 1, inciso C; Uruguay, 1931). El “cuando” del texto implica que no es de aplicación inmediata, lo que dará espacio a las interpretaciones y polémicas surgidas por la posterior Ley Baltar (1936), también a discutir en una sección posterior.

El artículo 3 reviste más importancia de la tradicionalmente adjudicada. Convierte a la empresa en un Ente Autónomo y establece un Directorio para dirigirlo, compuesto por siete miembros. También se le asignan las funciones al Directorio, desglosando doce ítems de variada relevancia. El inciso F, expresa que podrá “fijar los precios de venta con aprobación del Consejo Nacional de Administración” (Nahum et al., 2006, p. 54).⁴¹ También podrá “instalar, cuando lo juzgue oportuno, las refinerías de petróleo, previo concurso de proyectos entre las casas especializadas” (Ley n° 8764, Art. 3, inciso G; Uruguay, 1931), tarea que comenzó pocos meses después y se concretó en 1937. Mientras no se concretase el monopolio del inciso C del Art. 1, deberá encargarse de “la importación o aprovisionamiento de combustibles destinados a los servicios públicos, a la preparación de carburantes nacionales o a la venta al público.” (Ley n° 8764, Art. 3,

⁴¹ No se cita directamente la Ley pues figura en la página del IMPO con las modificaciones incorporadas por el Decreto Ley N° 15.312 de 20 de agosto de 1982. Allí se discrimina los productos monopolizados de los no monopolizados. Para los primeros, la fijación de precios requerirá aprobación del Poder Ejecutivo, mientras que para los últimos no será necesaria.

inciso H; Uruguay, 1931), tarea que generó los primeros “choques” con las Compañías y la apertura de tratativas comerciales con los soviéticos. Dicho aprovisionamiento se podía gestionar gracias al recurso de “contratar o adquirir los transportes que juzgue necesarios para los fines de la industria de la refinería” (Ley n° 8764, Art. 3, inciso I; Uruguay, 1931), tarea que no podrá cumplir en los primeros tiempos. Por último, se habilita a “refinar petróleos crudos o sus derivados, preparar y vender todos los productos propios de esta industria” (Ley n° 8764, Art. 3, inciso K; Uruguay, 1931), es decir, abarcar todos los aspectos del negocio y productos que se puedan comercializar a partir de dicha materia prima.

7 – El origen político de los convenios

La creación de Ancap generó no pocos cuestionamientos políticos y económicos. La formación de otro ente estatal, los monopolios contenidos en su ley de creación⁴² sobre combustibles y alcoholes (el problema del portland vendrá más adelante) y la crisis económica en el contexto de la Gran Depresión, despertaron profundos rechazos en los sectores políticos más conservadores y antiestadistas de los partidos tradicionales, en particular el “herrerismo” y el “riverismo”. Por su parte, los “batllistas” y “nacionalistas independientes”, lo promovieron como parte de su acuerdo político, etiquetado por sus detractores como el “pacto del chinchulín”, para consolidar su influencia política y responder a las avatares de la crisis económica que se vivía (Jacob, 1979).

También desde el sector empresarial, tanto local como extranjero, se vio con hostilidad a este nuevo actor. Se temía una nueva oleada estatista, con la consiguiente carga fiscal que traería aparejada. Tampoco se deben descartar los prejuicios ideológicos de estos grupos, afines políticamente a una doctrina más liberal de la economía.

No obstante, quienes darán una lucha más firme en tal sentido fueron las compañías petroleras internacionales que operaban en plaza, pues temían perder las inversiones realizadas y la continuidad de su negocio por la aplicación del monopolio. Además, es necesario entender la creación de Ancap y la molestia de las compañías extranjeras en el

⁴² La ya mencionada Ley n° 8764, de 1931.

marco más amplio de la política del Consejo Nacional de Administración entre 1931 y 1933.⁴³ Cabe destacar el control de cambios en manos del Banco República, las limitaciones al envío de remesas al exterior, el aumento de impuestos a las importaciones, entre otras medidas que afectaban el normal desarrollo de sus actividades (Nahum et al., 2006).

Otro frente abierto (ya señalado) fue el de la diplomacia, en particular la británica. Directivos de las empresas apelaron a la intervención de sus respectivos gobiernos para que defendieran sus intereses amenazados. Desde la manifestación pública del descontento hasta intensas gestiones ante funcionarios públicos locales, su participación “osciló entre la persuasión y la amenaza” (Nahum et al., 2006: 72). Las actitudes del capital norteamericano y su cuerpo diplomático fueron más mesuradas. Les preocupaba la posibilidad de expropiaciones sin indemnización, pero entendían que la influencia estadounidense era menor a la británica (convenía aprovechar el accionar de ésta) y las relaciones comerciales eran menores, dado que Uruguay importaba mucho pero exportaba poco hacia ese país.⁴⁴

Sin duda, los años de depresión económica, así como la confrontación creciente entre modelos enfrentados en lo político, propiciaron el golpe de Estado de Gabriel Terra, en marzo de 1933. Se ha discutido cuánto peso tuvo la novel empresa estatal en la motivación para la interrupción democrática, pero hay pocas dudas que contribuyó de alguna manera a ella. Las fuerzas contrarias al ente sin duda celebraron el cambio de rumbo dado. De hecho, a partir de 1934 y nueva Constitución mediante, se observa un parlamento más hostil a las políticas estatistas (Bertino et al., 2001).

En este contexto, y antes de que estuviese en funcionamiento la Refinería de Ancap, un poco conocido diputado, el colorado Joaquín Baltar, introdujo el 17 de julio de 1935 un proyecto de ley de dos artículos efectivos, que derogan las facultades de los entes estatales para implantar monopolios por vía administrativa, quedando sujetos los mismos a la aprobación explícita del Parlamento en lo sucesivo, siendo promulgada el 20 de agosto

⁴³ Según la Constitución vigente desde 1919, el Poder Ejecutivo era bicéfalo: un Presidente y un Consejo Nacional de Administración, con diferentes atribuciones.

⁴⁴ Para el período 1928-1934, las exportaciones uruguayas hacia el Reino Unido representaban el 30% del total, mientras que el mercado estadounidense apenas cubría el 7% de las mismas, de ahí su menor incidencia. En cambio, las importaciones norteamericanas ya superaban a las británicas (19% y 18% respectivamente) (Nahum, 1979: 151).

de 1936 (Ley n° 9.585).

En su primer artículo establece: “Quedan derogadas todas las disposiciones legales que reconocen a ciertos entes autónomos del Estado, la facultad de implantar monopolios de cualquier clase o de gestionar su implantación por vía administrativa” (Ley n° 9.585, Art. 1; Uruguay, 1936). En su exposición de motivos, el legislador comienza señalando que el art 282 de la Constitución de 1934 (la vigente en ese momento) establece: “Se declara en su fuerza y vigor las Leyes que hasta aquí han regido en todas las materias y puntos que directa o indirectamente no se opongan a esta Constitución ni a las Leyes que expida el Cuerpo Legislativo” (Ancap, 1937: 5). Es decir, los monopolios ya implantados y en funcionamiento no se les cuestiona su legitimidad, pues son producto de un orden jurídico previo que no contradice la vigente Carta Magna. Sin embargo, con la nueva ley se eliminan todas las potestades legales para implementar monopolios a futuro a los entes autónomos del Estado por su propia voluntad.

En su Art. 2 expresa: “Los proyectos e iniciativas a que se refiere el artículo anterior, sólo podrán llevarse a cabo mediante leyes sancionadas de acuerdo con lo dispuesto en la segunda parte del inciso número 17 del artículo 75 de la Constitución” (Ley n° 9.585, Art. 1; Uruguay, 1936). Citando expresamente el caso de Ancap, no discute la vigencia del inciso B de la Carta Orgánica (monopolio de importación y refinación, que están vigentes desde antes del cambio constitucional) pero sí el del punto C, respecto al monopolio de la importación e importación de combustibles cuando la refinería produjese al menos el 50% del consumo de nafta del país, por la sencilla razón de que aún no está vigente pues la refinería no estaba pronta. Por tanto, para efectivizar dicho monopolio y cualquier otro a futuro, se precisaría de una sanción legislativa expresa en cada caso. Baltar es concluyente cuando afirma que “lo menos que debería hacerse sería ratificar, en cada caso especial, las leyes que hayan concedido a determinados organismos el usufructo de aquella clase de privilegio, mediante una nueva sanción legislativa” (Ancap, 1937: 6) por medio de una mayoría absoluta de cada cámara. Dado el espíritu antiestatista de la Legislatura emanada del golpe de Estado, no parecía probable que se votase ningún nuevo monopolio para las empresas del Estado.

Más allá de la ambigüedad de la norma propuesta, así como las confusiones observadas durante la discusión parlamentaria respecto a su alcance, su aprobación supuso un

cimbronazo a las aspiraciones de Ancap de poder implantar el monopolio de los combustibles líquidos cuando la refinería cumpliera la meta establecida por ley.

Pese a su simplicidad formal, esta ley encerraba algunas complejidades interpretativas, así como el uso de expresiones legales ambiguas que alimentarían la discusión durante la vigencia de los convenios. Hasta fines de los años 60 se contempló la posibilidad de implantar el “monopolio integral de los combustibles”, pues se entendía desde el ente que la norma no afectaba al monopolio del inciso C y que la solución de los convenios fue debido a la debilidad económica y financiera del ente, así como del clima político hostil de los años 30. También se evaluó la posibilidad de una ley interpretativa de los alcances de la Ley n° 9.585, aspecto a discutir en una sección posterior. Desde el interior de Ancap se expresaron en tal sentido respecto a ley Baltar. Seguir esa discusión legal sirve para problematizar de forma documentada los orígenes de la solución de los convenios.

El asesor letrado del ente, el Dr. Juan J. de Amézaga elevó sendos informes jurídicos (1935 y 1936) con una interpretación en tal sentido. El inciso C del art. 1 de la Ley n° 8764 “no establece ninguna facultad de implantar monopolios” (Ancap, 1937: 8), sino que ya está establecido y funcionando. Cuando la refinería alcanzase el 50% del consumo nacional, se tornaría efectivo. La necesidad de llenar una condición no es una facultad, por lo que la ley Baltar no anula el monopolio referido. Si bien a su entender la letra de la ley es clara, es en la exposición de motivos donde la situación puede dar lugar a “torcidas interpretaciones” (Ancap, 1937: 9). Cita al propio autor de la ley, cuando indica que el proyecto “no se refiere a las leyes ya ejecutadas ni a los monopolios ya establecidos de acuerdo con leyes anteriores” (Ancap, 1937: 10). Rechaza que pueda afirmarse que no ha habido “principio de ejecución” con los dos monopolios del ente. En los tres años anteriores, Ancap inició la importación de combustibles líquidos, construyó dos plantas de almacenamiento y desarrolló una estructura comercial por todo el país. El segundo monopolio estaba claramente en ejecución, pues se firmó un contrato de cinco años con la compañía Anglo Ecuatorian Oilfields para el aprovisionamiento de crudo y, en el predio de La Teja que adquirió el ente, ya estaba en construcción la aludida refinería, que estaría pronta para el año siguiente.

Con fecha 30 de noviembre de 1935, el Ministro de Industrias e interventor de Ancap⁴⁵, Dr. Zoilo Saldías, eleva una nota donde reconoce y hace suya la opinión del letrado Amézaga sobre el alcance e interpretación de la Ley Baltar y la no afectación del monopolio del inciso C.⁴⁶ Si se extiende sobre la afectación a las bebidas alcohólicas, que sí se ven afectadas por la nueva norma, aunque se admiten excepciones pues, algunos monopolios ya comenzaron a operar por decretos del Directorio del ente. Con fechas 24 de diciembre de 1931, 14 de abril de 1932 y 2 de junio de 1932, la Ancap ya estableció el monopolio de las cañas, grappas y similares. (Ancap, 1937: 20). Unos días después, el 3 de diciembre, el Poder Ejecutivo⁴⁷ elevó un Mensaje al Poder Legislativo, en vista de las dudas planteadas por el proyecto aún en discusión. Aclaró que se comparte la visión de Ancap respecto a la no afectación del monopolio integral (incisos B y C), y pretendía “solicitar pronunciamiento expreso del Parlamento sobre el punto, para evitar las dudas de interpretación que podrían tener origen en algunos párrafos de la exposición de motivos del autor y del informe de la Comisión respectiva” (Ancap, 1937: 23-24), a fin de facilitar la interpretación y alcance de la proyectada norma.

La posición final del Poder Ejecutivo, luego de analizar lo discutido y aprobado en el Parlamento, fue que la nueva norma no afectó de ninguna manera al monopolio cuestionado y éste sigue vigente, tal fue su conclusión. Quizás en esta línea se pueda entender que se promulgase la ley el 20 de agosto de 1936 sin realizarse observaciones al respecto, pues se entendía que la ley no era más que una reafirmación del precepto constitucional vigente en su artículo 75 (inciso 17), sobre la potestad legislativa para conceder monopolios y las mayorías especiales que se requerían.

Pese a todo, el Directorio asumió que esta nueva legislación no permitía a Ancap el monopolio de la comercialización de los derivados de petróleo, pues de lo contrario se vería a merced de un potencial juicio por daños y perjuicios de las compañías afectadas. No estaban seguros de contar con el respaldo (político y financiero) del Poder Ejecutivo, pese a sus palabras, y eran plenamente conscientes de la hostilidad reinante en el Poder

⁴⁵ Fue Interventor de Ancap entre el 12 de noviembre de 1935 y el 31 de enero de 1936. (Nahum et al., 2006: 98).

⁴⁶ Tal es la coincidencia de criterios que la nota adopta párrafos enteros copiados del informe de Amézaga, pero sin citarlos.

⁴⁷ Con las firmas del Presidente Gabriel Terra y su Ministro de Industrias Zoilo Saldías.

Legislativo hacia la aplicación del inciso C.

Este difícil contexto era el que enfrentaba la empresa estatal cuando logró terminar su refinería en 1937 y ponerla en marcha. En poco tiempo, estuvo en condiciones de producir más del 50% requerido de la nafta del país y poner en marcha el monopolio. Pero faltaban las condiciones políticas que “cubrieran” a la empresa y sus directivos de cualquier eventualidad. Sumado a las presiones de las compañías extranjeras y las legaciones diplomáticas de sus países, pronto se vio que el único, o al menos el mejor camino posible era llegar a alguna fórmula de compromiso con dichas empresas.

De la documentación analizada no se desprenden las verdaderas razones del camino optado. En el verano de 1937, seguramente se realizaron numerosas gestiones y negociaciones entre las partes, que no quedaron documentadas o al menos no se ha podido acceder a ellas. Basta recordar que en diciembre de 1936 el Poder Ejecutivo le recordaba al ente que su situación no había cambiado y apenas unos meses después, el 22 de mayo de 1937 se firmó un primer contrato provisorio entre Ancap y las Compañías,⁴⁸ que daría lugar al convenio del año siguiente. Parece claro que la postura del gobierno fue modificada por acontecimientos, presiones diplomáticas o comerciales que no fueron explicitadas. Pero puede inferirse que, a pesar de las declaraciones en sentido afirmativo, el Poder Ejecutivo le debe haber transmitido a Ancap, por otras vías, que lo mejor era llegar a alguna solución amistosa con las Compañías y desistir, al menos de momento, con la implantación del monopolio integral. Cabe recordar que una de las últimas tareas como presidente de Terra fue aprobar la firma del primer convenio, en enero de 1938.

8 – Los Convenios

Esta situación de “precariedad” política del ente, sumada a la condición marginal del mercado uruguayo de combustibles líquidos, pequeño y sin producir la materia prima, lo condicionaron fuertemente a intentar algún tipo de arreglo que hiciese viable la existencia de una empresa estatal en convivencia más o menos forzada con filiales de grandes

⁴⁸ No se cuenta con dicho documento pero es mencionado explícitamente en el artículo 1 del Convenio firmado el 10 de enero de 1938, destacando que este acuerdo es para dar cumplimiento a lo negociado en dicha oportunidad (Ancap, 1938: 1).

empresas transnacionales.

La “solución” a la que se arribó fue la firma de un contrato o convenio entre las partes. El Directorio de Ancap, pese a que por varias décadas (al menos hasta los años 70, por la documentación estudiada) no desistió del objetivo de implantar el monopolio de los combustibles, se resignó a firmar los consabidos convenios petroleros con Esso, Shell, Atlantic Barrere y, de manera especial, con Texaco.⁴⁹

Estos convenios estructuraron el mercado de combustibles líquidos en el Uruguay desde enero de 1938 hasta su denuncia, producto de la crisis petrolera, en noviembre de 1973⁵⁰. En definitiva, la inseguridad legal y la presión política de las empresas llevaron a la firma de un acuerdo que las autoridades del ente veían, en el mejor de los casos, como un mal menor. La casi inmediata irrupción de la Segunda Guerra Mundial y la escasez consiguiente de petróleo, regulado por Estados Unidos y su aliado Reino Unido⁵¹ pareció darles la razón. Además, el convenio permitía que la Refinería de Ancap procesase todo el crudo que demandaba el país, permitiéndole trabajar a máximo rendimiento y con menores costos operativos que si solo refinase la mitad de la demanda, si las compañías privadas seguían importando su propio combustible. Recién a mediados de los años 50, con la creciente abundancia de fuentes de suministro y de aumento de la flota petrolera estatal es que se pudieron negociar mejores condiciones. Ya en el convenio de 1950, Ancap consigue que el petróleo a refinar para las compañías sea traído por la flota del ente y no por buques de aquellas.

En líneas generales, se puede decir que se creó un mercado regulado, donde Ancap y las Compañías mencionadas se repartían cuotas de mercado de nafta, queroseno, fuel oil, gas oil y diesel oil. Para ello, las Compañías se comprometieron a no importar más combustibles⁵² y entregarle a Ancap el petróleo necesario para que éste lo refinase y les entregase los productos solicitados. Se establecieron los mecanismos de suministro de

⁴⁹ Si bien no firma los primeros convenios, aparece en su condición de “Otras compañías”, con los mismos derechos y obligaciones que las firmantes. Recién se incorpora formalmente en el convenio de 1956.

⁵⁰ Si bien sus efectos contractuales siguieron hasta el 31 de mayo de 1974 y, por la vía de los hechos, durante algunos años más.

⁵¹ Las compañías petroleras que operaban en la plaza eran de capitales estadounidenses o británicos. El Comité de Suministro de Petróleo para América Latina, organizado por Estados Unidos, se encargaba de gestionar los escasos fletes disponibles para abastecer de petróleo a cada país de la región.

⁵² Con algunas excepciones puntuales.

crudo, así como el honorario de refinación que le pagarían a Ancap, el plazo de vigencia contractual y posibilidades de rescisión del mismo, la calidad de los productos entregados, las comisiones y bonificaciones que se pagarían a agentes y revendedores, las sanciones por incumplimientos contractuales, los precios de venta para el Interior del país y los mecanismos de arbitraje y solución de problemas, amén de otras cuestiones menores.

El primer convenio se firmó en enero de 1938, con vigencia hasta el 31 de diciembre de 1942, siendo prorrogado en enero de 1943 hasta fines de 1944 por motivo de la Segunda Guerra Mundial. Cabe aclarar que, durante su vigencia se fueron introduciendo algunas modificaciones de diversa índole. El segundo convenio se firmó en diciembre de 1944, con vigencia desde ese octubre y hasta octubre de 1949, siendo prorrogado hasta junio de 1950. Allí se firma el tercer convenio, que básicamente es una prórroga por cinco años del convenio de 1944, con modificaciones introducidas en negociaciones de 1947, con vigencia hasta junio de 1955. Dicho año se suceden diversos anteproyectos de convenio para su renovación, con algunas diferencias entre Ancap y las Compañías privadas. Recién en 1956 se logra firmar el cuarto convenio, con la novedad de la inclusión explícita de Texaco, con vigencia hasta 1961 pero que, por diversas razones exploradas en la documentación del tema, se fue prorrogando en sucesivas ocasiones hasta su denuncia en noviembre de 1973, producto de la crisis petrolera y la política emanada del Cónclave del Hotel Nirvana (Colonia Suiza) del régimen dictatorial.⁵³

Las numerosas prórrogas del contrato, posibilidad expresada en el propio acuerdo, fueron en general una solución para ganar tiempo, tanto por parte de Ancap como de las Compañías. La proximidad del vencimiento de un convenio abría las negociaciones para la firma de uno nuevo, donde cada parte buscaba mejorar su posición. Los frecuentes casos de extensión se debían a que las negociaciones se alargaban, se apelaba a contactos externos (el recurso de saltarse al Directorio e ir directo a negociar con el Ministro de Industrias o incluso el Presidente, por parte de las Compañías o sus representantes diplomáticos) o, como en el último convenio, que se prorrogó desde 1961 hasta 1974 por falta de acuerdos entre las partes e indecisión del Poder Ejecutivo cuando Ancap apeló a su autoridad, tal como muestran muchos de los documentos del período.

⁵³ El 27 de junio de 1973, el Presidente Bordaberry y las Fuerzas Armadas dieron un golpe de Estado e impusieron un régimen dictatorial, que duraría hasta comienzos de 1985.

Con la excepción del supergás⁵⁴, los combustibles líquidos derivados del petróleo fueron repartidos en cuotas de mercado expresamente estipuladas por los convenios. Hay dos características que se observan rápidamente en su distribución. La primera es que Ancap logró conservar poco más del 50% del mercado de los productos refinados durante el período analizado. En segundo lugar, desde la firma del segundo convenio, la empresa estatal logra un ligero aumento de su participación en el mercado, pero posteriores intentos de incrementarlo fracasaron y las cuotas se mantuvieron casi congeladas hasta el fin del sistema. A continuación, se presenta gráficamente la evolución de cada producto.

Cuadro 1 – Evolución de cuotas de Nafta en Convenios – 1938-1974				
	1938	1944	1950	1956
Ancap	48,33	52,65	52,65	52,65
Shell Mex	14,54	13,33	13,33	13,33
West India	17,72	16,24	16,24	16,24
Atlantic	9,65	8,84	8,84	8,84
Texaco	9,76	8,94	8,94	8,94

Fuente: Ancap (1938a, 1944, 1950 y 1967)

Cuadro 2 – Evolución de cuotas de Queroseno en Convenios – 1938-1974				
	1938	1944	1950	1956
Ancap	28,37	33,77	33,77	33,77
Shell Mex	16,35	15,11	15,11	15,11
West India	24,43	22,59	22,59	22,59
Atlantic	14,38	13,3	13,3	13,3
Texaco	16,47	15,23	15,23	15,23

Fuente: Ancap (1938a, 1944, 1950 y 1967)

Cuadro 3 – Evolución de cuotas de Gas Oil en Convenios – 1938-1974				
	1938	1944	1950	1956
Ancap	77,67	78,22	78,22	78,22
Shell Mex	22,27	21,72	21,72	21,72
West India	0,02	0,02	0,02	0,02
Atlantic	0,04	0,04	0,04	0,04

Fuente: Ancap (1938a, 1944, 1950 y 1967)

Cuadro 4 – Evolución de cuotas de Fuel Oil en Convenios – 1938-1974				
	1938	1944	1950	1956
Ancap	41,58	50	50	50
Shell Mex	54	46,22	46,22	46,22
West India	4,42	3,78	3,78	3,78

Fuente: Ancap (1938a, 1944, 1950 y 1967)

⁵⁴ Gas Licuado de Petróleo (GLP), comenzado a producir por Ancap en los años 50 y que fue mantenido fuera del ámbito de los convenios, pese al interés de las Compañías por la participación en su distribución.

No se realiza la tarea de interpretación de los convenios a la luz de los marcos conceptuales presentados, pues el objetivo de este trabajo es presentar los titulares de dicho análisis, el cual será desarrollado en profundidad como parte del proceso de investigación de la ya señalada tesis.

9 – Conclusiones

Por tratarse del avance de una investigación en curso, en aras de concretar una tesis de Maestría en Historia Económica, las conclusiones a las que se puede llegar en esta etapa son muy preliminares.

Se trata del primer estudio en profundidad sobre los Convenios como mecanismo regulatorio para el mercado de combustibles líquidos en el Uruguay, entre 1938 y 1974. Si bien el análisis formal de los documentos contractuales está casi finalizado, aún falta un desarrollo sistematizado de su vinculación con las principales variables cuantitativas de las que se dispone, por lo que es preciso ser cauto respecto a posibles generalizaciones. En primer lugar, sorprende la escasez bibliográfica que hay respecto al tema, por lo que seguramente este sea el primero de una serie de estudios que profundicen y mejoren el conocimiento que se tiene sobre un aspecto fundamental de la historia de la energía en el Uruguay. En concordancia con ello, se han observado algunos errores en la bibliografía estudiada que, sin ser fundamentales, es preciso enmendar.

La formulación de convenios entre una empresa estatal y sus competidoras privadas para regular el mercado de combustibles no fue una peculiaridad exclusiva del Uruguay. Entre 1936 y 1937, YPF firmó una serie de contratos de reparto del mercado con las empresas privadas (principalmente extranjeras) que operaban en la Argentina. Sin duda, el análisis comparativo puede resultar muy útil para ponderar el peso y las consecuencias de una estructura de mercado regulada de tal manera, pero será una tarea que quedará para investigaciones posteriores, dada la complejidad del problema.

Finalmente, y recordando que aún queda un estudio más detallado de los elementos cuantitativos de los convenios, llaman la atención algunos aspectos que pueden ser adelantados, como la falta de ajustes en los precios nominales, en algunos casos durante

décadas, de los beneficios que obtenían las Compañías, en un contexto de creciente inflación a partir de mediados de los años 50. Sin embargo, la principal preocupación de las mismas estaba en no perder la capacidad para suministrar el petróleo necesario para cubrir sus cuotas de combustibles, lo que puede indicar cuál fue el verdadero “negocio” de estas empresas al firmar los convenios.

10 – Bibliografía y fuentes consultadas

Referencias bibliográficas

- Bergara, M. (1998). *Teoría económica de la regulación de monopolios naturales*. Documento de Trabajo N° 6. Montevideo: Facultad de Administración y Ciencias Sociales, Universidad ORT Uruguay.
- Bertino, M., Bertoni, R., Tajam, H. y Yaffé, J. (2001). *Del estatismo a la regulación: medio siglo de política económica. La economía uruguaya 1900-1955 (III)*. Documento de Trabajo N° 7/01. Montevideo: FCEA, Instituto de Economía, UdelaR.
- Bertoni, R. (2002). *Economía y cambio técnico. Adopción y difusión de la energía eléctrica en Uruguay: 1880-1980*. (Tesis de Maestría). Montevideo: Facultad de Ciencias Sociales, UdelaR.
- Den Hertog, J. (2010). *Review of economic theories of regulation*. Discussion Paper Series nr: 10-18. Tjalling C. Koopmans Research Institute. Utrecht School of Economics, Utrecht University.
<http://www.uu.nl/rebo/economie/discussionpapers>
- DiLorenzo, T. (1996) – *El Mito del Monopolio Natural*. The Review of Austrian Economics, Vol. 9, N° 2, pp. 43-58.
- Domingo, R., Ponce, J. y Zipitría, L. (2016). *Regulación económica para economías en desarrollo*. Departamento de Economía – Montevideo: FCS, Universidad de la República.
- Espinoza Vázquez, L. (2014). *Evolución de las Teorías de Regulación Económica*. Documento de Trabajo N° 07/14. IISEC
- Finch, H. (1980). *Historia económica del Uruguay contemporáneo*. Montevideo: Banda Oriental.
- Gadano, N. (2006). *Historia del petróleo en la Argentina. 1907-1955: desde los inicios hasta la caída de Perón*. Buenos Aires: Edhasa.

- Jacob, R. (1979). *Inversiones extranjeras y petróleo: la crisis de 1929 en el Uruguay*. Montevideo: FCU.
- Jacob, R. (2019). *Las inversiones británicas: 1914-1945*. Montevideo: Objeto Directo.
- Labraga, A., Núñez, M., Rodríguez Aycaguer, A. y Ruiz, E. (1991). *Energía y política en el Uruguay del siglo XX. Tomo 1: del carbón al petróleo, en manos de los trusts (1900-1930)*. Montevideo: Banda Oriental.
- Lebel, O. (2003). *Ancap. Una visión geopolítica del Uruguay en el mundo del petróleo*. Montevideo: Cauce.
- Ministerio de Industria, Energía y Minería (2021). *Propuesta de revisión del sector de combustibles líquidos*. Montevideo: MIEM.
- Mora Contreras, J. (2002). *El poder de las grandes empresas petroleras: 1900-1950*. Investigación Económica, Vol. LXII: 241, julio-setiembre de 2002, pp. 153-183.
- Nahum, B. (1993). *Empresas públicas uruguayas. Origen y gestión*. Montevideo: Banda Oriental.
- Nahum, B., Bertoni, R., Galán, L., Harriett, S. y Pellegrino, I. (2006). *Lo que nos mueve es todo un país, 1931-2006: 75 años ANCAP*. Montevideo: Ancap.
- Posner, R. (1974). *Theories of Economic Regulation*. The Bell Journal of Economics and Management Science, Vol. 5, N° 2, pp. 335-358.
- Romero Alvarado, L. (2008). *La regulación del precio del etanol en Colombia. ¿Teoría del interés general o teoría del interés privado?* Con-Texto. Revista de Derecho y Economía, N° 30, pp. 63-79.
- Trías, V. (1971). *Imperialismo, geopolítica y petróleo*. Montevideo: Banda Oriental.
- Ugarte Soto, A. (2013). *Facilidades esenciales y abuso de posición dominante*. Revista de Derecho, Universidad Católica del Norte. Sección: Estudios. Año 20 – N° 2, pp. 233-268.

Fuentes

- Ancap (1937). *Los monopolios del Ancap. Sobre interpretación de la Ley n° 9585 de 20 de agosto de 1936*. Montevideo: Ancap.
- Ancap (1938a). *Convenio del 10 de enero de 1938*. Montevideo: Ancap.
- Ancap (1938b). *Gestión del Directorio 1934-1938*. Montevideo: Ancap.
- Ancap (1943a). *Prórroga del Convenio firmado entre las Compañías privadas y la "ANCAP" el 10 de enero de 1938*. Montevideo: Ancap.

- Ancap (1943b). *Modificaciones, ampliaciones y modalidades de ejecución e interpretaciones del convenio firmado entre las Compañías nafteras privadas y la Ancap el 10 de enero de 1938*. Montevideo: Ancap.
- Ancap (1944). *Convenio suscrito por la Ancap con las Compañías petroleras privadas, el 19 de diciembre de 1944. Repartido N° 5417/944*. Montevideo: Ancap.
- Ancap (1950). *Convenio del 23 de junio de 1950*. Montevideo: Ancap
- Ancap (1955a). *Anteproyecto de Convenio (I-A), enero de 1955*. Montevideo: Ancap.
- Ancap (1955b). *Anteproyecto de Convenio (I-C), julio de 1955*. Montevideo: Ancap.
- Ancap (1955c). *Anteproyecto de Convenio (II-A), agosto de 1955*. Montevideo: Ancap.
- Ancap (1955d). *Anteproyecto de Convenio (III-A), noviembre de 1955*. Montevideo: Ancap.
- Ancap (1962). *Consideraciones varias sobre convenios (informes, memorandums y actas de Directorio)*. Montevideo: Ancap.
- Ancap (1964). *Informe de Comisión Especial de Gerentes, mayo de 1964*. Montevideo: Ancap.
- Ancap (1967). *Convenio con las Compañías. Texto suscrito el 11 de abril de 1956 y modificaciones posteriores*. Montevideo: Ancap.
- Ancap (1968a). *Finalización del Convenio. Distribución. Sub-comisión n° 2, julio de 1968*. Montevideo: Ancap.
- Ancap (1968b). *Finalización del Convenio de compra de petróleo crudo. Sub-comisión n° 1, agosto de 1968*. Montevideo: Ancap.
- Nahum, B. (1994). *Informes diplomáticos de los representantes del Reino Unido en Uruguay: Tomo V: 1929:1931*. Montevideo: UdelaR.
- Parlamento del Uruguay (1931). *Diario de Sesiones de la Cámara de Representantes, N° 7577 (9-10/10/1931)*.
- Uruguay (1931, octubre 15). *Ley n° 8.764: Ley de Creación de Ancap*. Diario Oficial. Recuperado de <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/8764-1931>.
- Uruguay (1936, agosto 20). *Ley n° 9.585: Ley de Entes Autónomos. Monopolios*. Diario Oficial. Recuperado de <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/9585-1936>.

11 - Anexo

Resumen esquemático de los Convenios

Temas	1) 1938 – 1944	2) 1944 – 1950	3) 1950 – 1956	4) 1956 en adelante
Duración, rescisión y excepciones	<ul style="list-style-type: none"> - Se firma con Shell Mex, West India y Atlantic Barrere - Cinco años de duración - Rescisión a los tres años de ambas partes, las cías solo de forma conjunta - Condiciones de rescisión individual en arts. 2, 6, 8, 9 y 14 - Compañías no pueden importar salvo naftas de aviación (hasta que refinería produzca) y casos de art. 3 (fuel oil importado por Compañías) y 9 (imposibilidad de Ancap de producir refinados) - Por art. 6 (no acuerdo en precio de refinación) y de forma individual con preaviso 90 días - Ancap puede retirarse si Compañías no proveen suficiente crudo para sus cuotas (salvo “fuerza mayor”) 	<ul style="list-style-type: none"> - Se firma con Shell Mex, West India y Atlantic Barrere - Mismo plazo - Iguales condiciones de rescisión - No hay posibilidad de rescisión individual sin causa justificada - Misma condición - Misma condición - Misma condición 	<ul style="list-style-type: none"> - Se firma con Shell Mex, Esso Standard Oil (ex West India) y Atlantic Barrere - Mismo plazo - Mismas condiciones - Se trata de prórroga de convenio anterior. Pocos artículos que dejan implícito el mantenimiento de los artículos no abordados - No rescisión individual - Compañías no pueden importar salvo que fuel oil y diesel oil producido sea insuficiente para cubrir cuotas 	<ul style="list-style-type: none"> - Ingresa Texaco al Convenio y se mantienen las otras - Mismo plazo - Mismas condiciones - Se puede prorrogar o una Compañía puede decidir no continuar con preaviso de 180 días - Excepciones de importación en art. 2 (nafta de aviación y turbo fuel) y 11 (imposibilidad de Ancap de conseguir su crudo)

Cuotas de nafta	- Ancap: 48,33% - Shell Mex: 14,54% - West India: 17,72% - Atlantic: 9,65% - Otras (Texaco): 9,76%	- Ancap: 52,65% - Shell Mex: 13,33% - West India: 16,24% - Atlantic: 8,84% - Otras (Texaco): 8,94%	- Está implícito que se mantienen las mismas cuotas de 1944 para todos los productos	- Ancap: 52,65% - Shell Mex: 13,33% - West India: 16,24% - Atlantic: 8,84% - Texaco: 8,94%
Cuotas de queroseno	- Ancap: 28,37% - Shell Mex: 16,35% - West India: 24,43% - Atlantic: 14,38% - Otras (Texaco): 16,47%	- Ancap: 33,77% - Shell Mex: 15,11% - West India: 22,59% - Atlantic: 13,30% - Otra (Texaco): 15,23%		- Ancap: 33,77% - Shell: 15,11% - West India: 22,59% - Atlantic: 13,30% - Texaco: 15,23%
Cuotas de gas oil	- Ancap: 77,67% - Shell Mex: 22,27% - West India: 0,02% - Atlantic: 0,04%	- Ancap: 78,22% - Shell Mex: 21,72% - West India: 0,02% - Atlantic: 0,04%		- Ancap: 78,22% - Shell Mex: 21,72% - West India: 0,02% - Atlantic: 0,04%
Cuota de fuel oil	- Ancap: 41,58% - Shell: 54,00% - West: 4,42%	- Ancap: 50,00% - Shell: 46,22% - West: 3,78% * Los valores son válidos solo si se alcanza el 80% del consumo de 1941, si no, aplica el primer convenio		Ancap: 50,00% - Shell: 46,22% - West: 3,78% * Se incluye en este rubro al Diesel Oil
Cambios de cuota	- Hasta 10% de aumento sobre cuota de 1936, le corresponde íntegro a Ancap en nafta, queroseno y gas oil - Lo ubicado por encima, se prorratea entre todas las partes	- Iguales condiciones pero respecto a consumo de 1941		- Iguales condiciones para aumento de nafta y queroseno respecto a 1941 - Los aumentos de gas oil, fuel oil y diesel oil se reparten entre todos

<p>Petróleo a proveer por Compañías</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Tipo Peruvian HCT o similar, para cubrir cuotas de Compañías - Rendimiento por 1000 litros (1M3 aprox) de: <ul style="list-style-type: none"> - Nafta 490 litros; - Kerosene 268 litros; - Gas oil 14 kilos y Fuel oil 131 kilos - Se establecen características técnicas de cada refinado - Control de calidad de crudo y refinados en tanques de Ancap 	<ul style="list-style-type: none"> - Peruano, ecuatoriano o venezolano (Jusepin). Precio a U\$\$ 0,25 por sobre cotización East Texas, más flete - No hay rendimientos establecidos - Características similares - Se mantiene condición 	<ul style="list-style-type: none"> - Venezolano Oficina - Shell se reserva derecho a usar crudo Jusepin - Se determinan cada año 	<ul style="list-style-type: none"> - Esso y Atlantic entregarán crudo Tía Juana o Guanipa. Shell lo hará con Lagomar B o Lagomar natural. Texaco entregará Mata A o Mata B (todos venezolanos) - No hay rendimientos establecidos - Controles de calidad: crudo en puerto de embarque y refinados en tanques de Ancap
<p>Entrega de crudo</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Cías deben entregar en tanques de La Teja de Ancap - Capitán de buque debe notificar de estar pronto para descarga - Plazo de descarga por Ancap: 84 horas corridas - Multa por demora: 200 libras por día y/o fracción - Responsabilidad del barco y de las Cías en impuestos y gravámenes que correspondan (entrega libre de gastos para Ancap) - Responsabilidad de Ancap mientras combustible 	<ul style="list-style-type: none"> - Se mantiene condición - Se mantiene condición - Cambia plazo de descarga a 60 horas corridas - Misma multa - Se mantiene condición - Misma responsabilidad 	<ul style="list-style-type: none"> - Crudo es traído por buques de Ancap, en calidad de armadora o armadora-fletadora - Mecanismo de arbitraje sobre tarifa de flete con brokers en Nueva York y Londres - Compromiso de Compañías de no construir o ampliar depósitos propios 	<ul style="list-style-type: none"> - Crudo es traído por buques de Ancap, en calidad de armadora o armadora-fletadora - Mecanismo de arbitraje sobre tarifa de flete con brokers en Nueva York y Londres - Plazo de descarga: 60 horas corridas - Multa: U\$\$ 110 y 120 por hora según tonelaje - Se mantiene compromiso si Ancap asegura de que puedan usar sus instalaciones - Pero Shell

	permanezca en planta			seguirá usando sus instalaciones en Paysandú
Honorarios de refinación	<ul style="list-style-type: none"> - \$ 8,50 por metro cúbico en los primeros 6 meses - \$ 8,80 por metro cúbico en los siguientes 6 meses. Luego se revisa anualmente - Se consideran costos administrativos, económicos y comerciales - Ante cambios en precio de venta, impuestos internos, derechos de importación u otros costos, se debe revisar el precio. Si no hay acuerdo, se puede denunciar Convenio - Si Compañías usan sus propios depósitos y retiran al menos 600.000 litros, se baja el precio en \$ 0,25 por metro cúbico 	<ul style="list-style-type: none"> - No se determinan los honorarios de refinación en Convenio. Se establece que se fijan anualmente, teniendo en cuenta los costos administrativos, económicos y comerciales - Ante desacuerdo de precios, el Asesor Letrado de Ancap y el de las Compañías pueden nombrara a un tercero para acuerdo. Si persiste, las partes pueden denunciar el convenio - El precio es para retiro de cantidades mayores a 300 metros cúbicos por carga y producto. Si es camiones o vagones, Ancap cobra sobre-precio de \$ 0,25 el metro cúbico. En tambores de 200 litros, es de \$ 2,25 el metro cúbico 	<ul style="list-style-type: none"> - No se explicita. Sigue criterio anterior 	<ul style="list-style-type: none"> - Se fijarán anualmente, de común acuerdo - Se aplica fórmula $H=P-(V+B)$. H son honorarios; P es precio de venta; V valor o costo y B beneficios - Las Compañías se comprometen a reducir sus costos de comercialización - El precio es para retiro de cantidades mayores a 300 metro cúbico por carga y producto. Si es camiones o vagones, Ancap cobra sobre-precio de \$ 0,40 el metro cúbico. En tambores de 200 litros se cobra \$ 0,25 el litro y en los de 220 litros a \$ 0,27 el litro.
Incumplimiento de suministros	<ul style="list-style-type: none"> - Si por fuerza mayor las Compañías no tienen crudo suficiente, Ancap puede cubrir de su 	<ul style="list-style-type: none"> - Si por fuerza mayor las Compañías no tienen crudo suficiente, Ancap puede cubrir de su 	<ul style="list-style-type: none"> - Se incorpora como causa de fuerza mayor que Ancap no cuenta con los permisos de importación o las 	<ul style="list-style-type: none"> - Igual situación que en 1950

	<p>parte</p> <ul style="list-style-type: none"> - Si Ancap no produce refinados suficientes, las Compañías pueden importar para cubrir sus cuotas - Si Ancap no consigue crudo suficiente para si misma, aquellas le pueden vender a U\$S 0,30 el barril encima de cotización oficial East Texas 	<p>parte</p> <ul style="list-style-type: none"> - Si Ancap no produce refinados suficientes, las Compañías pueden importar para cubrir sus cuotas - Si Ancap no consigue crudo suficiente para si misma, las Compañías le pueden vender 	<p>divisas suficientes para la operación</p>	
Comisiones	<ul style="list-style-type: none"> - Agentes: nafta \$ 0,0075 el litro, queroseno y gas oil \$ 0,004 el litro, fuel oil es 5% - Distribuidores: nafta y queroseno a \$ 0,01 el litro 	<ul style="list-style-type: none"> - Agentes: nafta y queroseno igual. gas oil baja a \$ 0,00344 por litro - Distribuidores: mismo precio 	- No se especifican	<ul style="list-style-type: none"> - Agentes: nafta y queroseno a \$ 0,0075 el litro, gas oil a \$ 0,005 el litro y 5% para fuel oil y diesel oil - Distribuidores: nafta a \$ 0,015 el litro, queroseno a \$ 0,0125 el litro y gas oil a \$ 0,005 el litro - Queroseneros de Montevideo: \$ 0,015 el litro
Precios de venta	<ul style="list-style-type: none"> - Para Montevideo: Nafta \$ 0,15 el litro Kerosene \$ 0,08 el litro Gas Oil \$ 80 la tonelada métrica - Para Interior: de común acuerdo, sumando precio de Montevideo más fletes y gastos - Sanciones para agentes y 	<ul style="list-style-type: none"> - Para Montevideo: se fijará de acuerdo a inciso f de artículo 3 de ley de creación (n° 8764) - Para Interior: igual mecanismo - Igual mecanismo de sanciones 	<ul style="list-style-type: none"> - Se mantiene criterio de fijación de precios para Montevideo e Interior - Se mantiene implícito el 	<ul style="list-style-type: none"> - Se mantiene criterio de fijación de precios para Montevideo e Interior - Se explicita el mismo

	revendedores que violen los precios		mecanismo de sanciones	mecanismo de sanciones
Beneficios para las Compañías	- Por nota de Ancap a Compañías, con fecha 3/1/38, se proponen los siguientes valores: nafta y queroseno a \$ 0,005 el litro, gas oil a \$ 0,0013 el litro y fuel oil a \$ 0,0012 el litro	- No se especifica	- Por nota de Compañías a Ancap, con fecha 27/11/47 incorporada a convenio de 1950, se acepta propuesta de Ancap de beneficios por producto: nafta y queroseno a \$0,005 por litro, gas oil, diesel oil y fuel oil a \$0,004 por litro	- Se mantienen los mismos beneficios nominales por producto
Control de cuotas	- Las partes se comprometen a control mensual de sus cuotas - Cada seis meses se ajustan los volúmenes correspondientes - Recargos progresivos para excesos de cuotas mayores al 5% - Declaración jurada mensual de ventas y trimestral que incluye exportaciones	- Las partes se comprometen a control mensual de sus cuotas - Mismo período de ajuste - Recargos progresivos para excesos de cuotas mayores al 5% - Declaración jurada mensual de ventas y trimestral que incluye exportaciones	- Se mantienen las implícitas las condiciones anteriores	- Se explicitan las condiciones anteriores de 1944
Arbitraje y resolución de conflictos	- Se crea Comisión de Gerentes: el Gte. Gral de Ancap y uno de las Compañías - Reuniones mensuales, con fallos vinculantes sobre aspectos prácticos del Convenio (pero sin	- Se mantiene Comisión de Gerentes: el Gte. Gral de Ancap y uno de las Compañías - Reuniones mensuales, con fallos vinculantes sobre aspectos prácticos del Convenio (pero sin	- Se mantienen las implícitas las condiciones anteriores	- Se explicitan las mismas condiciones de 1944 respecto a los mecanismos de arbitraje

	<p>modificarlo): precios, bonificaciones, excesos, incumplimientos, etc</p>	<p>modificarlo): precios, bonificaciones, excesos, incumplimientos, etc</p> <ul style="list-style-type: none"> - Intervención de Asesores Letrados (uno por parte) si hay desacuerdo entre Gerentes - Si persiste, se puede proceder a medidas judiciales 		
--	---	---	--	--

Fuente: Ancap (1938a, 1944, 1950 y 1967).