



UNIVERSIDAD
DE LA REPÚBLICA
URUGUAY



UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES
UNIDAD MULTIDISCIPLINARIA

Tesis de Maestría en Historia Económica

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

Sebastián Boragno Deceja

Tutor: Reto Bertoni

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

Tesis de Maestría presentada al Programa de Historia Económica y Social, Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República, como parte de los requisitos necesarios para la obtención del título de Magíster en Historia Económica.

Tutor: Dr. Reto Bertoni

Montevideo – Uruguay

2024

Página de aprobación

Autor: Sebastián Boragno Deceja

Tutor: Dr. Reto Bertoni

Tribunal:

.....
.....
.....
.....

Fecha de defensa:

.....

Calificación:

.....

Agradecimientos

Quiero agradecer, en primer lugar y de forma general, al equipo docente del Programa de Historia Económica y Social. Su calidez humana y profesionalidad académica me han permitido crecer como docente y dar mis primeros pasos como investigador. En especial, aquellos que fueron docentes de la maestría y contribuyeron gratamente a expandir mi mirada respecto a los problemas de la Historia en general y de la Historia Económica en particular.

Tengo una gratitud especial para el Dr. Juan Pablo Martí, quien ha sido mi jefe y compañero de trabajo durante los últimos 15 años. Su personalidad entrañable, su capacidad de trabajo en equipo y su preocupación personal por la continuidad de mis estudios son, en gran medida, responsables de que retomara y finalizara esta tesis.

También le debo unas palabras de particular agradecimiento a mi tutor de tesis, el Dr. Reto Bertoni. Sus conocimientos, orientaciones académicas y rigurosidad conceptual fueron fundamentales para transformar un proyecto de relevamiento de fuentes en una tesis de maestría con algunas pretensiones de haber aportado un “granito de arena” al acervo del conocimiento histórico. A lo largo de más de dos años de trabajo, sus comentarios, sugerencias y correcciones me permitieron madurar el desarrollo de las ideas trabajadas y mi propia capacidad como investigador novato.

Mis palabras finales de agradecimiento son para las dos personas más importantes en mi vida, las que le dan sentido, en última instancia, a lo que uno hace cada día. Quiero agradecer a mi compañera Iris y a mi hija Sofía, quienes supieron apoyarme en todo momento, brindarme apoyo emocional cada día y convertirme en un hombre feliz y con ganas de superación.

Resumen

El presente trabajo es una investigación sobre la creación y características del mecanismo regulatorio del mercado de combustibles líquidos en el Uruguay, entre 1938 y 1974, denominado “Convenio Uruguay”. 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, conformado a partir de 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 la Administración Nacional de Combustibles, Alcohol y Portland (conocida por el acrónimo 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 “historia de los convenios” que pretende ir más allá de los escasos y simples postulados que planteó la historiografía tradicional sobre el tema. El “Convenio Uruguay” fue un sistema que fue evolucionando, en que el ente estatal pudo superar algunas de las dificultades de asimetría de poder con las Compañías e ir reforzando su posición en el mercado, pese a la falta de definiciones del sistema político para respaldarlo. Por su parte, las Compañías lograron el objetivo de seguir trabajando dentro del mercado uruguayo y eludir uno de los puntos centrales de la ley orgánica de ANCAP para su provecho: preservar el suministro de petróleo para cubrir sus cuotas de venta. Finalmente, 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

Abstract

This work is an investigation on the creation and characteristics of the regulatory mechanism of the liquid fuels market in Uruguay, between 1938 and 1974, called the “Uruguayan agreement”. 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, formed from a series of agreements with private companies that were already operating in the market, for the distribution of refined petroleum products. The possible advantages and disadvantages of this type of regulation for the National Administration of Fuels, Alcohol and Portland (known in Spanish by the acronym ANCAP) and for public welfare are discussed based on the study of an available documentary mass, until now not systematically explored. Combining qualitative and quantitative analysis, a "history of agreements" is presented that aims to go beyond the few and simple postulates that traditional historiography has put forward on the subject. The “Uruguayan agreement” was a system that evolved, in which the state entity was able to overcome some of the power asymmetry difficulties with the companies and strengthen its position in the market, despite the lack of political system definitions to support it. For their part, the Companies achieved the objective of continuing to work within the Uruguayan market and circumventing one of the central points of ANCAP's organic law for their benefit: preserving the supply of oil to cover their sales quotas. Finally, 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

Tabla de Contenidos

Introducción	10
Capítulo 1 - Marco conceptual	14
1.1 – Motivación... el problema regulatorio actual	14
1.2 – Un recorrido por las teorías económicas de la regulación	16
1.2.1 – La teoría del interés público original	17
1.2.2 – Una nueva visión de la teoría del interés público	18
1.2.3 – La teoría del interés privado o “captura”	19
1.2.4 - En resumidas cuentas	20
1.3 – El problema de los monopolios naturales	21
1.4 – La teoría de las facilidades esenciales	22
1.5 – Algunos aspectos del mecanismo regulatorio de los “Convenios” vistos desde el marco teórico	24
1.6 – Algunas preguntas relevantes	27
1.7 – Hipótesis de trabajo	29
Capítulo 2 – Antecedentes, fuentes y metodología	31
2.1 – Los antecedentes del tema	31
2.2 – El estudio de las fuentes y metodología	35
Capítulo 3 – El mercado de combustibles líquidos en Uruguay y la creación de ANCAP	38
3.1 – Las empresas públicas en Uruguay	38
3.2 – El mercado petrolero internacional en la primera mitad del siglo XX	42
3.3 – Los orígenes del mercado nacional de combustibles líquidos	45
3.4 – Los orígenes de ANCAP, sus cometidos legales y su inserción en el mercado de combustibles	47
3.5 – El cambio político “antiestatista” y la oposición a ANCAP	52
3.6 – La Ley Baltar y sus consecuencias	55
Capítulo 4 – Los Convenios y sus renovaciones	62
4.1 – El origen y vigencia de los convenios	62
4.2 – El convenio de 1938.....	65
4.2.1 – Constitución y duración	65
4.2.2 – Cuotas de venta de combustibles	66

4.2.3 – Provisión de crudo, rendimiento de refinados y características físico – químicas	67
4.2.4 – Precios y plazos	69
4.2.5 – Causales de rescisión	70
4.2.6 – Agentes, distribuidores y precios de venta al público	70
4.2.7 – Control de cuotas, declaraciones juradas y Comisión de Gerentes	71
4.2.8 – Consideraciones finales del contrato	73
4.2.9 – La renovación de 1943 y las modificaciones, ajustes e interpretaciones al convenio original	73
4.3 – El convenio de 1944	78
4.3.1 – Constitución y duración	79
4.3.2 – Cuotas de venta de combustibles	79
4.3.3 – Provisión de crudo, rendimiento de refinados y características físico – químicas	80
4.3.4 – Precios y plazos	81
4.3.5 – Cambios y permanencias	82
4.3.6 – Modificaciones introducidas en el Convenio a partir de 1948	83
4.4 – El convenio de 1950	83
4.5 – El convenio de 1956	86
4.5.1 – Los anteproyectos de 1955	87
4.5.2 – El último convenio	95
Capítulo 5 – Los resultados del Convenio: cuotas, precios y beneficios	100
5.1 – Las cuotas del mercado	101
5.2 – La importación de petróleo.....	104
5.3 – Los otros costos del Convenio	121
5.3.1 – Los honorarios de refinación	121
5.3.2 – El control de los gastos administrativos	122
5.3.3 – La importancia de las utilidades garantizadas	127
5.3.4 – Los costos de la distribución secundaria: comisiones y bonificaciones	131
5.4 – El precio de los combustibles líquidos	134
5.5 – La “conveniencia” de los convenios	144

Capítulo 6 – Epílogo: el fin de los convenios	147
6.1 – Cuestionamientos internos	147
6.2 – El “Proyecto Pacheco” de interpretación de la Ley Baltar	150
6.3 – Crisis del Petróleo y denuncia del convenio	154
Conclusiones	159
Bibliografía y fuentes documentales	163
Referencias bibliográficas	163
Fuentes documentales	166
Anexo Estadístico	170

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, en 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 objetivo central de la presente tesis es avanzar 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 es 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 en dicho período.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 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 organizó la importación, refinación y distribución de combustibles líquidos entre los firmantes, sus agentes y distribuidores y los

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 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.

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 subraya 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.

La escasa bibliografía existente sobre los convenios, principalmente desde un enfoque ensayístico más que monográfico, apunta también a cuestionar la conveniencia de los contratos y resaltar sus efectos negativos para el país. También desde la prensa y varios sectores políticos (presentes en el Parlamento) se manifestaron inquietudes al respecto, principalmente con la firma del primer acuerdo y a lo largo de la década de 1960 hasta el quiebre institucional de 1973.

Aquí se halla uno de los aspectos más relevantes de los Convenios. La pregunta central gira en torno a los beneficios y/o perjuicios que dichos contratos le supusieron al ente estatal y a la economía uruguaya y si estos fueron similares en los treinta y seis años de vigencia de los acuerdos. Se trata de un arreglo institucional entre privados y un agente estatal, que es juez y parte, más la supervisión y control del Ejecutivo nacional y, ocasionalmente, del Poder Legislativo. Desde el punto de vista de la teoría económica de la regulación, se analizan los contratos bajo la óptica de si terminaron siendo una forma de regulación que promovió 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. También se pretende explorar la idea del monopolio natural del mercado aludido, por lo que entran en juego variables en torno a la competencia y los monopolios privados y públicos. Finalmente, se entiende relevante incorporar la dimensión del concepto de las facilidades esenciales, donde el poder de mercado de una empresa o grupo pudo haber sido relevante para entender los orígenes y permanencia del referido esquema regulatorio.

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.

La estructura del trabajo es la siguiente. El primer capítulo tiene una primera parte en que se explicita el marco conceptual, que suministra los instrumentos teóricos para analizar el objeto de estudio de la presente investigación. Para ello, se realiza una sucinta recorrida de los principales aportes de las teorías de la regulación económica, los monopolios naturales y las facilidades esenciales, bajo las cuales se analizan los convenios y su impacto en el mercado de combustibles líquidos.

La segunda parte del capítulo se enfoca en la explicitación de los principales problemas derivados de los Convenios, abordados desde los diversos marcos teóricos planteados previamente, la construcción de algunas preguntas consideradas relevantes que se desprenden de dichas problemáticas y, finalmente, la enunciación de las hipótesis.

En el segundo capítulo se realiza una breve recorrida, por lo escaso de su número, de los antecedentes en la materia. Se exploran las principales obras que trabajaron el tema, sus aportes y, en particular, las limitaciones que tienen, dadas sus peculiaridades, para un conocimiento profundo del mismo. Por otra parte, se realiza un análisis de las fuentes disponibles y sus características, que ciertamente condicionan el alcance del conocimiento y de las explicaciones que pueden llegar a construirse. Vinculado a ello viene la explicitación de la metodología de trabajo que se siguió en la investigación.

El tercer capítulo pretende servir de contexto histórico, pues se estudian los orígenes y características de las empresas públicas uruguayas y de la región, las condiciones del mercado petrolero internacional en la primera mitad del siglo XX, los inicios del mercado de combustibles líquidos en Uruguay y el nacimiento de la empresa petrolera estatal ANCAP. Las dificultades económicas y políticas de los años 30s y el enfrentamiento del ente estatal con las empresas privadas, al pretender imponer un monopolio integral en el mercado local, llevaron a “soluciones legislativas” que desembocaron en la firma de los convenios.

Estos convenios y sus prórrogas, así como algunos agregados que se adjuntan a posteriori, constituyen el núcleo del cuarto capítulo, uno de los más extensos y donde se profundiza

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.

en las peculiaridades de cada una de aquellas cláusulas que estructuraron el mercado de combustibles líquidos, los cambios que se fueron procesando, así como las permanencias que sobreviven en todo el período. Se incorporan al análisis los borradores e intentos de negociaciones que se van discutiendo a lo largo de las décadas, reflejando las cambiantes realidades pero también los intereses que buscaban defender o conquistar cada una de las partes.

En el quinto capítulo se procede a un abordaje tanto cualitativo como cuantitativo de algunos de los aspectos centrales de los acuerdos firmados en el marco de los enfoques teóricos propuestos. El objetivo es encontrar respuestas a algunas de las preguntas formuladas y ver si se validan las hipótesis propuestas en el inicio. Se trata de una mirada global de cada uno de los elementos constitutivos de los convenios a lo largo de todo el período, tratando de ir más allá de los detalles y hechos puntuales de cada convenio.

El capítulo sexto “cierra” el estudio histórico de los convenios al abordar, a grandes rasgos, los procesos de discusión en torno a la conveniencia de continuar con el mismo mecanismo regulatorio u organizar el mercado de combustibles líquidos bajo nuevos parámetros. Los años 60s y 70s estuvieron marcados por fuertes polémicas, tanto al interior del ente estatal como del sistema político uruguayo, sobre la necesidad de mantener el sistema, denunciar los convenios e implantar el monopolio integral o ir hacia un mercado de libre competencia. Este capítulo pretende “abrir las puertas” a estudios más sistemáticos en torno a este período tan convulso del país, que estuvo marcado por las crecientes dificultades del sistema político democrático para procesar cambios económicos de relevancia, la instauración de la dictadura cívico-militar y la posterior denuncia de los convenios, en el marco de la crisis internacional del petróleo y un cambio de enfoque de las autoridades de facto del país.

Se cierra el trabajo con un capítulo de conclusiones, donde se plantean algunas de las convicciones más relevantes que dejó esta investigación, algunas preguntas que se pudieron responder pero también el surgimiento de nuevas interrogantes en torno a un tema poco conocido de nuestra historia económica.

Un anexo estadístico se adjunta al final, donde se presenta la evidencia cuanti-cualitativa construída, así como un esquema resumido de los convenios, que pueda ser consultado para tener un panorama más claro de sus principales aristas y complejidades.

Capítulo 1 - Marco conceptual

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

1.1 – Motivación... el problema regulatorio actual

El actual sistema regulatorio del mercado de combustibles líquidos en Uruguay 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 de ANCAP, 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 los diferentes agentes (precios y márgenes de beneficios) están establecidos a priori. Se afirma

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.

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.

Otros problemas detectados son la presión tributaria⁹ y los subsidios (explícitos e implícitos) que permite el sistema. Si bien uno de los objetivos de la creación de ANCAP era desplazar a las empresas privadas para ofrecer un producto más barato, tal como lo manifestaron los miembros informantes del proyecto de ley (Parlamento del Uruguay, 1931: 344), pronto los combustibles fueron objeto de una creciente carga impositiva para atender las necesidades fiscales de los sucesivos gobiernos, tema ajeno a los intereses del presente trabajo.¹⁰

Existen algunos subsidios explícitos, como el fideicomiso del gasoil (Uruguay, 2006) o de los biocombustibles (Uruguay, 2007), que son financiados por el precio regulado, pero que escapan al análisis de este trabajo por tratarse de incorporaciones normativas posteriores a

9 Por los combustibles en general y la nafta en particular, se pagan varios impuestos, como el IVA y el IMESI, constituyendo al día de hoy casi la mitad del precio de venta final. Conviene recordar que el IMESI (Impuesto Específico Interno) es un “impuesto selectivo que grava la primera enajenación, a cualquier título, de ciertos bienes con tasas variables, según el tipo de bien” ([El sistema tributario uruguayo \(dgi.gub.uy\)](http://dgi.gub.uy)), como las bebidas alcohólicas y no alcohólicas, perfumes, vehículos y combustibles, entre otros productos considerados no esenciales o suntuarios.

10 Leyes n° 9829 (1939) y n° 12950 (1961), por citar solo dos ejemplos del período a analizar.

la vigencia de los convenios. En cambio, hay algunos subsidios implícitos que si pueden ser relevantes. Tanto la producción de portland como la de supergás¹¹ son negocios colaterales de ANCAP. En la actualidad, operan a pérdida o venden por debajo de sus costos. La diferencia es cubierta por el precio de los otros combustibles líquidos, lo que eleva el precio final de los mismos. Cabe recordar que las empresas competidoras en la distribución no deben hacer frente a dichos subsidios, por lo que obtienen un beneficio de ese mayor precio que no recibe el ente estatal. Ambas actividades las comenzó a desarrollar ANCAP en los años 50s, por lo que es interesante estudiar la documentación para determinar si afectaron de alguna manera los precios y condiciones del convenio de 1956 y sus posteriores renovaciones¹².

1.2 – Un recorrido por las teorías económicas de la regulación

Se suele considerar que el mercado asigna de forma eficiente los recursos, cuando se desenvuelve en condiciones de competencia perfecta. Por ello, no deberían haber intervenciones externas al mismo, pues las decisiones de los agentes privados concuerdan con el bienestar social. Sin embargo, en ocasiones el mercado no logra una asignación óptima de recursos y se producen “fallas de mercado”, que pueden obedecer a múltiples razones, tales como asimetrías de información, poder de mercado (monopolios), externalidades o la provisión de bienes públicos (Domingo et al., 2016).

Estas “fallas” suelen conducir a la intervención gubernamental para incidir en el comportamiento de los agentes económicos y en los resultados sobre el bienestar de los mismos y de la propia sociedad. Puede tratarse de regulaciones sociales (controles ambientales, derechos laborales, protección al consumidor, etc.) o económicas. Estas últimas pretenden afectar la eficiencia asignativa y productiva de los mercados, imponiendo regulaciones de estructura, como la libre entrada o salida de agentes en un mercado; o de conducta, como la incidencia en el precio, cantidad y/o calidad de los bienes o la publicidad de los mismos (Domingo et al., 2016: 15). Los mecanismos concretos pueden ser de índole impositiva, otorgamiento de subsidios o sistemas de contralor administrativos o legislativos. También puede tratarse de la creación de empresas estatales para operar en régimen de monopolio público o de ente testigo, en competencia con

11 Denominación en Uruguay para el gas licuado de petróleo (GLP).

12 ANCAP comenzó a vender supergás envasado en 1952 y la primera planta de portland se inauguró en Minas en 1956. (Nahum et al., 2006).

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 empresarial y para los consumidores.

1.2.1 – 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&T¹³ 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).

1.2.2 – 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 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.

13 American Telephone and Telegraph.

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.

Sin embargo, en las últimas décadas la ciencia económica ha avanzado en postular otros aspectos positivos de la regulación económica. Las graves consecuencias que dejó la crisis financiera del 2008 en la mayoría de las economías desarrolladas,¹⁴ en gran medida provocada por la ausencia de regulaciones en el sistema financiero, despertó el interés académico por el tema. Algunos estudios indican que los costos y beneficios de los agentes privados y de la sociedad, y por tanto sus incentivos, podrían estar desalineados y provocar problemas en el corto y largo plazo. La intervención del gobierno permite afrontar y corregir las consecuencias potenciales de las acciones de los privados cuando el beneficio de éstos no constituye una buena medida del bienestar social (Stiglitz, 2010: 15).

1.2.3 – 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 benévolos, con un conocimiento perfecto del mercado, sino que

14 Además de las secuelas económicas y sociales de las políticas de austeridad subsiguientes, implementadas sobre todo en la “eurozona”, motivó la irrupción de variados movimientos políticos anti-sistema (de izquierda y de derecha) y significaron un fuerte cimbronazo en varias democracias “occidentales”.

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.¹⁵

1.2.4 – 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,¹⁶ podrían no ser la “excepción que justifica la norma”. No obstante, las razones de interés público de la legislación pueden encubrir los intereses 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

15 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.

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

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.

1.3 – 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).¹⁷ 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 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

¹⁷ 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.

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.

1.4 – 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 naturales¹⁸, 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).

18 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.

1.5 – 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.

Uno de los aspectos más discutidos de los convenios¹⁹ 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 defectuosa²⁰ 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”

19 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.

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

encontrada al problema, la denuncia de los acuerdos, fuera por la vía expeditiva de un régimen cívico-militar.

Las interpretaciones “tradicionales”²¹ 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.

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 derivados²² 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

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

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

crudo. Las Compañías se proveyeron -a través de la importación que realizaba ANCAP- de su propia materia prima para obtener sus combustibles destilados²³, 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 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 mundial²⁴ también fue un incentivo que forzó al acuerdo de las partes. Estas condiciones fueron cambiando en los años 50s y 60s, donde la situación de esencialidad se fue relativizando dado que aparecieron nuevos proveedores de petróleo crudo y las opciones se ampliaron. 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

23 De hecho, en el primer convenio se utiliza la expresión “se comprometen a importar el crudo” (ANCAP, 1938a: 13), como será analizado en su momento. Si bien se rectifica 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.

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

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”²⁵ de un sistema que será visto como una solución transitoria²⁶ al problema de los combustibles líquidos. 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, la posibilidad de “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.

1.6 – Algunas preguntas relevantes

En línea con lo planteado por 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?

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

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

26 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 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, 1964a y 1968a.

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 competencia²⁷, 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?²⁸

La determinación de precios de los productos refinados en un contexto monopolístico, terminó teniendo un carácter más político que financiero a lo largo del período analizado. Ello implicó algunas dificultades para ANCAP al tener que reconocer ciertos costos a las Compañías en el marco de precios fijados por el Poder Ejecutivo.²⁹ ¿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

27 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 (1964a y 1968a).

28 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).

29 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.

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?

1.7 – Hipótesis de trabajo

La primera hipótesis que se intenta discutir 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 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.

En segundo lugar, se discutirá cómo a medida que ANCAP se consolida (adquisición de flota propia, por ejemplo) y se amplía la oferta internacional de petróleo (años 50s y 60s)³⁰, se logran negociar ciertas mejoras en los contratos, pese a la falta de apoyo político. La pérdida de peso de las facilidades esenciales, producto de los cambios en el mercado petrolero internacional en estas dos décadas, muestran mayores opciones de aprovisionamiento y mejores precios para ANCAP, que le permitieron negociar en mejores condiciones las prórrogas o nuevos contratos.

Como tercera hipótesis, se percibe la preocupación de ANCAP de entrar en competencia con las Compañías (y otras) pero hay dudas sobre la viabilidad del monopolio integral. La

³⁰ Este es un aspecto a confirmar para el caso uruguayo, pero claramente el mercado internacional de crudo vive una importante expansión en este período.

libre competencia podría ser ruinoso para el ente estatal, mientras que implantar el monopolio implica riesgos de variado tipo (económicos y jurídicos) para los cuales no cuenta con el apoyo del poder político de turno. Mantener el statu quo sería la solución “histórica”, la opción más viable dado el contexto.

Capítulo 2 – Antecedentes, fuentes y metodología

2.1 – 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 de cuotas del mercado de combustibles.

Una obra fundamental 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 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 más bien de forma secundaria, 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 trabajo puso al descubierto una importante masa documental sobre los convenios, que fue el puntapié inicial para esta investigación.

Raúl 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 líquidos.

También problematiza la intervención de los representantes diplomáticos extranjeros (en particular de la legación británica) 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 venderían las 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 Lebel³¹ (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 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 entiende fueron claras ventajas al “trust” petrolero en perjuicio de ANCAP y el país. La empresa estatal “abdica 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 Achnacarry³² 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.³³ 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 un próximo capítulo, 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”³⁴. Como se verá oportunamente, la cifra correcta del ente fue del 48,33% (ANCAP, 1938a) en el primer

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

32 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 Trías (1971).

33 Licitaciones que sí realizaba ANCAP para sus propias compras de petróleo.

34 Término utilizado tanto por Trías como por Lebel.

convenio, mientras que en los restantes ascendió al 52,65% (ANCAP, 1944b, 1950a y 1967).³⁵

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 Rumania 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, 1964b). 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 30s y la creciente conflictividad política que desembocó 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. 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 renegotió este aspecto y desde 1948

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

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 trabajo puede arrojar algo de luz al tema, fundado en evidencia sólida y un adecuado marco interpretativo.

2.2 – El estudio de las fuentes y metodología

El soporte documental principal de la investigación lo constituye el denominado “Archivo Nahum”,³⁶ producto del relevamiento y fotocopiado realizado por el Profesor Benjamín Nahum y su equipo de toda la documentación que encontraron y consideraron pertinente para una futura investigación sobre los convenios y temas anexos. Si bien se han manejado otras fuentes, es innegable cierto sesgo documental en “la mirada” de los temas dada la preponderancia de estas fuentes, provenientes de la empresa estatal, que es preciso reconocer.

Contiene una extensa recopilación de materiales, 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 de Directorio del ente, desde los años 30s 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,

36 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 \(fhuce.edu.uy\)](#). Pero, otra parte de los documentos utilizados se halla en la Unidad Multidisciplinaria de la Facultad de Ciencias Sociales, producto de la dispersión del material en años posteriores. Esta documentación será denominada "Archivo UM". Todos los documentos fueron digitalizados por el autor de la presente tesis y se prevé que próximamente se puedan consultar en una base de datos online.

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 de 1930 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 de 1968 cuando se volvió a discutir la pertinencia de la denuncia del convenio y la implantación del monopolio integral de los combustibles (10 comisiones diferentes trabajaron en esta instancia). Muchos de estos documentos permiten avanzar en el conocimiento de las alternativas que se vislumbraban al interior del ente en la década de los 60s 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.³⁷ 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,

³⁷ 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.

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 al 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,³⁸ 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 y costos disponibles, permiten poner en tela de juicio alguno de estos conceptos o, cuando menos, su magnitud.

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

Capítulo 3 - El mercado de combustibles líquidos en Uruguay y la creación de ANCAP

3.1 - Las empresas públicas en Uruguay

A comienzos del siglo XX, las economías latinoamericanas se encontraban aún en una fase primaria de su desarrollo económico. Pese al origen decimonónico tardío de varias industrias ligeras, es durante los años 30s y 40s, en un contexto de crisis mundial y dificultades para proveerse de productos manufacturados, que los países de la región vivieron procesos de industrialización crecientes, de la mano de nuevos actores sociales, políticos y económicos.

En paralelo, hubo exigencias de un rol más activo del Estado en la economía, en particular en los sectores de infraestructura y energía. Además, se promovieron políticas de nacionalización de empresas extranjeras en algunos servicios públicos y ciertas actividades extractivas. Se desarrolló una concepción estratégica del control del Estado en las áreas mencionadas, muchas veces donde el capital privado nacional no podía llegar y/o donde se prefería a la inversión extranjera.

Ejemplo son algunas empresas petroleras estatales desarrolladas durante este período, como YPF (Argentina, 1922), PEMEX (México, 1938), Enap (Chile, 1950) y Petrobras (Brasil, 1953), emblemas de un Estado empresario, considerado fundamental para el desarrollo nacional de sus países. Es en este contexto donde se ubica la creación de ANCAP, la empresa estatal petrolera uruguaya.³⁹

Tampoco se trató de un fenómeno exclusivamente latinoamericano. En Europa Occidental, a raíz de los efectos de la Gran Depresión y, en particular, de las políticas de reconstrucción de la posguerra es que el peso de las empresas públicas en la economía llegó a ser sustancial. Para fines de siglo, pese a la oleada de privatizaciones de los años 80s y 90s, el sector público llegó a constituir el 15,3% del producto europeo (Nahum, 1993: 8). También predominó en los sectores de energía, telecomunicaciones y transporte, en condiciones de monopolio y/o de fuerte regulación.

El Estado empresario uruguayo es, no obstante, un ejemplo precoz de este fenómeno. Durante el denominado primer batllismo (1903-1916) se produce una expansión del poder

³⁹ Entre otros negocios, como su propio nombre indica.

del Estado y de su esfera de acción, convirtiéndose en empresario y árbitro social ante lo que se veía como un sector privado falto de iniciativa y de capitales. Se estatizaron algunos bancos (República, Hipotecario), se nacionalizaron ciertas empresas de capitales extranjeros (seguros, por ejemplo) y se monopolizaron los servicios eléctricos y portuarios (Nahum, 1993: 12-13). No obstante, las raíces de este rol extendido del Estado pueden observarse desde el período colonial y el siglo XIX, ante la debilidad demográfica del territorio. Incluso durante los regímenes autoritarios del Terrismo y la dictadura cívico-militar (1973-1985), donde predominaron visiones más liberales de la economía y de un Estado más pequeño, éste no dejó de crecer en tamaño y áreas de influencia, por lo que este crecimiento estatal puede considerarse como una de las tendencias de larga duración de la historia económica del Uruguay (Nahum, 1993: 14).

En la historiografía nacional (Nahum, 1993; Jacob, 1979, 1985) se ha planteado que, al menos a nivel discursivo, para los primeros batllistas el dilema era la prioridad del interés colectivo por sobre el individual en la prestación de servicios públicos. Para el capitalista privado (y extranjero las más de las veces), el afán de lucro lo llevaba a reducir los servicios para maximizar sus ganancias, eliminar la competencia para implantar el monopolio y subir las tarifas y “drenar el oro” del país al enviar las utilidades al exterior.

Esta preocupación social y económica del batllismo es la que lo llevó a promover una agenda de creación de empresas públicas de servicios, en competencia o directamente en condición monopólica. Rebajar las tarifas, prestar un mejor servicio y contribuir a las arcas del Estado eran algunos de los principales objetivos enunciados por figuras como Domingo Arena o Baltasar Brum. Se entendía que contribuía tanto a la independencia económica, el paso necesario luego de obtener la independencia política, como al desarrollo y la justicia social. “El Estado actual, como organización económica que es, asume ahora, sin vacilaciones, la producción de determinado servicio buscando el desarrollo y una repartición más justa de la riqueza nacional” (Giúdice y González Conzi, citado en Nahum, 1993: 23).⁴⁰

Respecto a la condición monopólica de algunas actividades, se la entendía como una consecuencia lógica de las condiciones de mercado. El pasaje del servicio público de electricidad a la órbita estatal en exclusividad no obedecía a los intentos de suplantar la propiedad privada por la pública (varias voces conservadoras acusaron de “socialismo” al

40 Mensaje y Proyecto de ley de creación del Banco de Seguros, 26/4/1911, con las firmas de Batlle y Ordóñez y Serrato.

gobierno batllista), sino de evitar que un monopolio natural quede en manos de una empresa con fines de lucro. La creación de Usinas Eléctricas del Estado (1911) pretendía “pasar al Estado o al Municipio, como órgano de administración de los intereses generales o locales, el monopolio que necesariamente ha de ejercer una empresa privada o varias” (Nahum, 1993: 30).

Esta primera oleada de expansión estatal, si bien generó algunos consensos entre las clases altas del país por las rebajas de costos en los servicios públicos, terminó provocando la preocupación de amplios intereses empresariales. Se temía que la propiedad privada perdiese su carácter sacro y el Estado se fuera inmiscuyendo en actividades rentables, en aras del “bienestar social” y actuase de forma confiscatoria en nuevos sectores (alcoholes y tabaco, por ejemplo).

Defensor de una visión regulatoria guiada por el interés público, no sin cierta ingenuidad, el primer batllismo también tuvo que justificar la capacidad del Estado de ser un buen administrador. Como respuesta a las duras críticas sobre la capacidad del Estado-empresario⁴¹, provenientes de sectores conservadores y del empresariado, el gobierno respondía que podía llevar adelante un negocio igual o mejor que el sector privado. Quizás subestimando las dificultades de dirigir una actividad productiva o por simple reflejo político de defender las posiciones del gobierno, Serrato entendía que las labores tradicionales de gobierno eran más complejas que las comerciales. Además, no se veían motivos para considerar que los funcionarios públicos no pudieran ser tan eficaces como los privados.

El panorama de los años 20s fue de relativo éxito en cuanto al crecimiento del patrimonio y actividades de las empresas públicas ya existentes, así como de un cumplimiento relativamente eficaz de las tareas inherentes a cada entidad, pese a las políticas más conservadoras de estos años (Caetano, 1992). En este difícil contexto y con los primeros coletazos de la crisis económica mundial en el país es que se crean dos nuevos entes estatales: el Frigorífico Nacional (1928) y ANCAP (1931), los últimos impulsos del primer batllismo por ampliar el papel del Estado en la economía.

41 El ministro (y posterior presidente) José Serrato argumentó así en la Cámara de Representantes: “Los opositores a este proyecto (de monopolio estatal de seguros) argumentan con violencia inusitada respecto a la capacidad del Estado para administrar y dirigir bien el monopolio. Los que así opinan olvidan que es mucho más difícil, que tiene más complicaciones, que es originado a mayor suma de dificultades, el ejercicio del gobierno propio (...); se le considera apto para dirigir, organizar y orientar la enseñanza primaria, secundaria, superior y técnica; y sin embargo no se le considera con las condiciones suficientes para regentar, dirigir una actividad comercial que (...) es de una sencillez extraordinaria”. D.S.C.R., t. 212, 9 de septiembre de 1911: 241. En Nahúm, 1993: 34.

En la segunda posguerra surge una nueva etapa de expansión estatal, por razones variadas (problemas de tarifas, insatisfacción con el servicio privado, falta de inversiones) aunque retomando el legado del viejo batllismo. Entre 1947 y 1952 se nacionalizaron nuevos servicios públicos en las áreas del transporte ferroviario (AFE, completando la obra iniciada en 1915), navegación aérea (PLUNA), transporte colectivo urbano montevideano (AMDET) y servicios de agua y saneamiento (OSE).

Este proceso no careció de una fuerte oposición. Desde “la concepción de la naturaleza del Estado y de la sociedad a aquellos más específicos relativos a las empresas públicas” (Solari y Franco, 1983: 18), las críticas fueron encauzadas por determinados sectores políticos y empresariales que veían con preocupación o rechazo la expansión de los roles del Estado en la actividad económica. Los argumentos iban desde la ineficiencia intrínseca del Estado, el peligro del clientelismo como política,⁴² las aspiraciones “socialistas” del batllismo (al menos como prejuicio) o, desde una postura más filosófica, que las limitaciones a la libertad económica de los particulares (vía expropiaciones u obstáculos de ingreso a ciertos mercados) condujeran a la pérdida de libertad política. Problemas más mundanos, como la pérdida de mercados para algunos conjuntos empresariales, también incidieron en la creación de frentes opositores al estatismo económico. El caso de las Compañías petroleras privadas, afectadas por el monopolio que su ley orgánica le otorgaba a ANCAP, es de especial relevancia y objeto de estudio en este trabajo.

Hay dos procesos históricos donde se cuestionó la existencia y/o alcance del Estado-empresario, que coincidió con sendas rupturas de la democracia: el período “terrorista” (años 30s) y la última dictadura cívico-militar (años 70s). Entre ambos es que se desarrolla la “historia de los convenios” en el mercado de combustibles líquidos.

La autonomía que la Constitución de 1917 le dio a las nuevas actividades “industriales” del Estado, con la aparición de las figuras de entes autónomos y servicios descentralizados, se vio cuestionada por el golpe de Estado de 1933 y la posterior Constitución de 1934. Sin embargo, según Solari y Franco (1983), los efectos de una reacción antiestatista y contra los “excesos de la autonomía” fueron, en retrospectiva, más bien moderados. Más que

42 Incluso desde la academia hubo polémica en torno al peso del funcionariado público y su uso como herramienta electoralista durante los años de la Gran Depresión. Algunas interpretaciones tradicionales (Campiglia, 1969; Solari y Franco, 1983 y otros) iban en la misma sintonía que los críticos contemporáneos a la creación de nuevos entes estatales y su burocratización. Una crítica metodológica más reciente ha mostrado importantes problemas en el manejo de fuentes realizado por estos autores y corrobora que la expansión de trabajadores estatales en los años 30s no tuvo un crecimiento extraordinario, manteniéndose dentro de la tendencia de los 25 años anteriores (Azar et al., 2009).

evitar creaciones futuras, planteaba la necesidad de mayores acuerdos legislativos para nuevos proyectos. Pretendía “un pacto político más amplio que incluyera a los dos grandes partidos políticos tradicionales y, por tanto, les diera garantías de no ser apartados del posible uso de las empresas públicas como recurso político” (Solari y Franco, 1983: 23). No hubo una política de privatizaciones durante el “terrismo” e incluso se creó un nuevo ente público (RIONE), con el cometido de construir la primera central hidroeléctrica, que luego del conflicto mundial sería absorbida por UTE. Por ello, se puede afirmar que “se detuvo la expansión del sector empresarial estatal, pero no hubo contracción del mismo” (Solari y Franco, 1983: 54).

A partir del progresivo agotamiento del modelo industrializador y del estancamiento económico de mediados de los 50s, el Estado aceleró un proceso (ya existente) de absorción de mano de obra que el resto de la economía no podía asimilar. De la mano del clientelismo político, los años finales del período a tratar vieron crecer el número de funcionarios, tanto en la Administración Central como en las empresas públicas, lo que repercutió en su rentabilidad y sostenibilidad a largo plazo. También es cierto que el Estado debió emprender el rescate de varias empresas en dificultades, estatizando frigoríficos y textiles, lo que incidió tanto en el aumento de la plantilla de trabajadores como en las erogaciones salariales.

Los cuestionamientos a la eficiencia, utilidad y vigencia de las empresas públicas comenzaron a imponerse en parte del sistema político y empresarial, promoviendo políticas de reformas o reducción del Estado (Nahum, 1993: 66). Esta reformulación del rol del Estado marcó la agenda política de las últimas décadas del siglo XX en Uruguay y el mundo, proceso aún no cerrado pero que escapa al objeto de este trabajo.

3.2 - El mercado petrolero internacional en la primera mitad del siglo XX

A comienzos del siglo XX, pese a que ya existía una actividad petrolera creciente, principalmente en los Estados Unidos, el petróleo no constituía el principal energético usado en el mundo. Para las naciones más industrializadas, el carbón era el combustible más relevante y satisfacía más del 90% de la demanda eléctrica, ya sea en la industria, el transporte o la calefacción (Mora Contreras, 2002: 173). Durante las siguientes décadas irá perdiendo relevancia, no sólo por las transformaciones tecnológicas basadas en combustibles derivados del petróleo, sino que éste fue mostrando grandes ventajas en

cuanto a mayor potencia calórica, facilidad en el transporte y almacenamiento, lo que reduce notoriamente los costos energéticos y permite una producción más eficiente. Hacia mediados del siglo XX, la importancia del petróleo era innegable y se consolidó como la principal fuente de energía en el transporte y la industria, así como por el desarrollo del sector petroquímico. Esta transición del carbón al petróleo, luego de la Segunda Guerra Mundial, fue acompañada de notables incrementos en el consumo de energía mundial (Fouquet, 2016: 6). Para 1965, el petróleo había superado al carbón como la principal fuente de energía primaria y, pese al creciente uso de ambos energéticos, la “era del petróleo” había llegado para quedarse (Hannah y Rosado, 2020).

Un proceso similar se puede identificar para el caso uruguayo, aunque la “era del carbón” fue efímera en términos comparativos (Bertoni, 2002: 26-27). Como la mayoría de los países latinoamericanos, tuvo una transición más acelerada y temprana que los países industrializados (Rubio y Folchi, 2012).

Esta realidad latinoamericana pudo responder a varias razones. La incorporación más tardía al desarrollo industrial en la región, pudo favorecer la adopción de nuevas tecnologías ligadas a los combustibles líquidos, dado el menor peso relativo de las tecnologías tradicionales, asociadas a los combustibles sólidos como el carbón. En segundo lugar, las redes comerciales tejidas con compañías estadounidenses pudieron actuar de incentivo para acelerar dicha transición. Finalmente, el descubrimiento y explotación de yacimientos petrolíferos en varios países, a la par de la relativa escasez de carbón, sin duda contribuyó al mencionado proceso (Rubio y Folchi, 2012: 58). Uruguay siguió este camino, aunque con cierto retraso respecto a las economías más cercanas a Estados Unidos y su temprano vínculo con Reino Unido.

Para algunos autores (Mora Contreras, 2002), se pueden identificar tres grandes períodos de organización del mercado petrolero en actividades vinculadas a la exploración y producción de petróleo, donde tres actores principales jugaron diferentes roles: empresas privadas, propietarios del recurso (Estados) y consumidores.

Entre 1900 y 1950, son las grandes empresas productoras internacionales las que imponen las reglas y procedimientos de regulación a los otros actores, es decir un conjunto de normas jurídicas y acciones económicas y políticas que organizan el mercado. No solo se hace referencia a contratos, leyes petroleras y tratados bilaterales (o multilaterales). También contribuyen a la regulación “otras reglas y procedimientos, explícitos o implícitos, que son expresiones de relaciones económicas y relaciones políticas o de

poder” (Mora Contreras, 2002: 154), lo cual puede ser útil para intentar entender el tipo de vínculos entre las Compañías privadas y ANCAP en sus primeras décadas de negociaciones.

Entre mediados del siglo XX y fines de los años 80s en cambio, son los propietarios del recurso natural quienes progresivamente comienzan a determinar las reglas de juego en el mercado, mientras que a partir de los años 90s se aprecia una creciente influencia de los consumidores. Para la segunda etapa es clara la incidencia de las políticas de nacionalizaciones y creación de la OPEP⁴³ para consolidar el poder de acción de los Estados.

Hacia fines del siglo XIX, la empresa norteamericana Standard Oil Trust, del magnate J. Rockefeller, luego denominada Standard Oil of New Jersey (1897), controlaba cerca del 80% del petróleo refinado en Estados Unidos, así como el 90% del transporte por oleoducto en el país (Labraga et al., 1991, p. 69). Si bien este control cuasi monopolístico del mercado estadounidense se vería amenazado por el fallo del Tribunal Supremo de Missouri, al ordenar su división en treinta y cuatro compañías diferentes aplicando la legislación antitrust (Labraga et al., 1991: 70), la Standard Oil seguirá siendo una de las principales empresas petroleras del país y pronto del mundo.⁴⁴

La compañía holandesa Royal Dutch y la británica Shell, se fusionaron en 1907 para formar la Royal Dutch Shell (más conocida por Shell) y competir en mejores condiciones con el gigante norteamericano. Si bien partieron del control de unos pozos petroleros en Borneo, con los cuales satisfacían el mercado asiático del queroseno, pronto se expandirán por el mundo, adquiriendo pozos en América Latina, Estados Unidos (Texas) y Asia (Labraga et al., 1991: 71).

También a comienzos del siglo XX otros capitales británicos incursionaron en este mercado de creciente importancia. El empresario británico William Knox D'Arcy logró unas concesiones petroleras en Persia (hoy Irán), que darán resultados en 1908 y pronto se

43 Organización de Países Exportadores de Petróleo, u OPEC por sus siglas en inglés. Organización intergubernamental creada en 1960 con el objetivo de coordinar y unificar políticas petroleras, así como intentar regular y/o estabilizar los precios del producto, entre otros objetivos. Integrado por países en su mayoría árabes (aunque también africanos y latinoamericanos), de los cuales se aprovisionó Uruguay durante el período a analizar (con la excepción del crudo peruano). https://www.opec.org/opec_web/en/about_us/24.htm.

44 En Argentina llegó con el nombre de West India Oil Company, con el cual estableció una filial en Uruguay. Hacia los años 30s cambió su denominación a Esso, en los años 70s pasó a ser Exxon Corporation y hoy Exxon Mobil, si bien mantuvo los derechos de marca de Standard y Esso. Estos cambios de nombre son producto de una serie de asociaciones con otras empresas petroleras.

le asociará el Almirantazgo británico, dando origen a la Anglo Persian Oil Company.⁴⁵ Finalmente, es necesario mencionar el desarrollo de las empresas petroleras texanas, entre las cuales destacan Gulf Oil y Texas Company (Texaco) que, gracias a sus ricos yacimientos, se convertirán en importantes actores del mercado petrolero internacional. Hacia los años 20s, la creciente competencia de precios y la amenaza de superproducción de crudo generaron los incentivos adecuados para llegar a una serie de acuerdos entre las principales compañías. En 1928, en el castillo de Achnacarry, representantes de las petroleras británicas y la Standard Oil se reunieron a discutir y acordar una serie de mecanismos que racionalizaran el mercado mundial de petróleo y sus derivados, “consagrando posiciones adquiridas por cada uno de los grupos y fijando porcentajes de crecimiento para el futuro” (Labraga et al., 1991: 72), así como evitar superponer instalaciones onerosas donde ya había, maximizar los ahorros del transporte, reducir la producción donde hubiere sobrantes, etc. A este acuerdo pronto se le sumarían otras compañías, como las mencionadas empresas texanas y la Standard Oil de California y la Socony Vacuum, por lo que para los años 30s se hablaría del “pool” o “cartel” de las “siete hermanas”, que intentó controlar la producción mundial de petróleo y sus derivados, con la excepción del mercado estadounidense y el soviético, al menos hasta mediados de siglo.⁴⁶ Probablemente el legado más importante que dejaron estos acuerdos fue el sistema de precios “gulf plus”. Implicaba que el precio del petróleo debía ser, en todos los lugares de exportación, igual al de los puertos estadounidenses del Golfo de México. Para llegar al precio final, se le agregaría un flete ficticio entre el punto de extracción y el Golfo, lo cual implicaba un encarecimiento innecesario en los casos del crudo sudamericano que recibía Uruguay en la época. El sistema estuvo vigente hasta 1947, cuando se pasó a tomar como referencia el Golfo Pérsico (Nahum et al., 2006: 12).

3.3 - Los orígenes del mercado nacional de combustibles líquidos

La matriz energética uruguaya siguió -aun con ciertas particularidades en fuentes y timing- los cambios tecnológicos y de consumo observados en el resto del mundo, transitando

45 Actualmente se llama British Petroleum. El interés del Almirantazgo estaba en el proceso de transformación paulatina de su flota, de la propulsión con carbón hacia el más eficiente petróleo, por lo que era importante asegurarse fuentes de abastecimiento.

46 En 1930 y 1932 se firmaron una serie de acuerdos complementarios que contribuyeron a organizar la producción de petróleo y distribución de combustibles. Sin embargo, los propios efectos de la Gran Depresión llevaron a que dichos convenios fuesen perdiendo vigencia (Jacob, 1979: 77).

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).

Ya en la “era del carbón” se observa la creciente importancia de los productos derivados del petróleo. El queroseno vive una expansión en su consumo, tanto como fuente de iluminación (lámparas y faroles) como para cocción de alimentos y calefacción de hogares,⁴⁷ convirtiéndose en un producto de consumo popular por su bajo precio y rendimiento. Era un producto de comercialización libre, pero su creciente importancia y consideraciones de seguridad motivaron al gobierno uruguayo a emitir las primeras regulaciones sobre la importación y distribución de petróleos refinados y no refinados.⁴⁸

Para algunos autores, los criterios de seguridad fueron tan estrictos que sólo los querosenos producidos en Estados Unidos por la Standard Oil cumplían con dichos requisitos, dándoles por dos décadas un “monopolio implícito”, hasta que un cambio en la normativa en 1921 amplió el espectro de países importadores (Labraga et al., 1991: 84). Entre 1921 y 1930 se duplicó su importación.

La nafta⁴⁹ tuvo una demanda inicialmente pequeña pero creció sustancialmente a partir de la década de los 20s por la expansión del parque automotor, mientras que algunas industrias y la progresiva electrificación del país eran alimentadas por otros derivados del crudo (Labraga et al., 1991: 73). De hecho, en esta década la cantidad de automóviles en relación a la población de Uruguay llegó a ser de las más importantes del continente,⁵⁰ lo

47 Pese a que el carbón siguió siendo de consumo mayoritario, la importación de queroseno pasó de 4.077.848 litros en 1884 a 20.899.156 litros en 1914 y casi el doble para 1929. Fuente: Anuarios Estadísticos, citado en Nahum et al., 2006: 25.

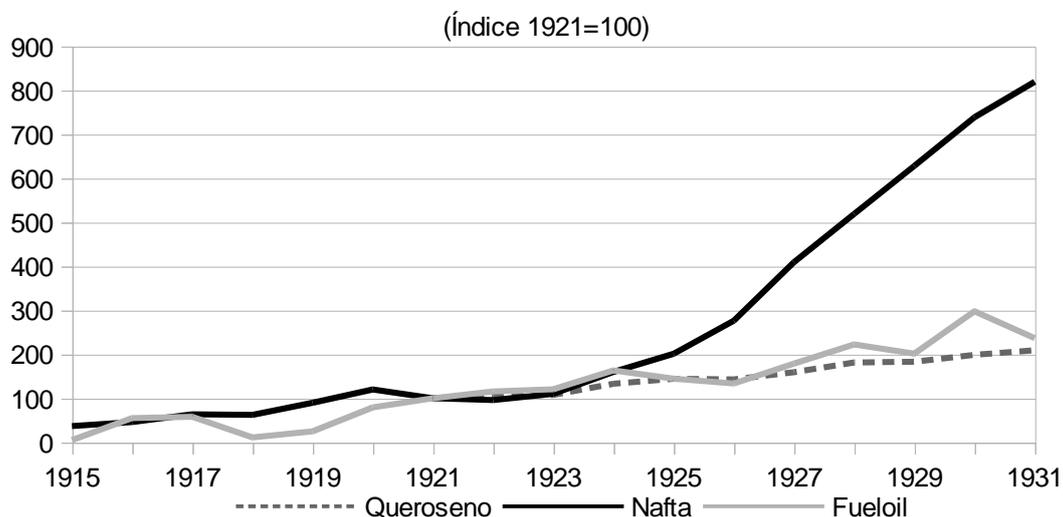
48 El 14/1/1900 el Poder Ejecutivo publicó un decreto caracterizando el petróleo refinado y el no refinado. El 16/5/1901 emitió la Ordenanza Provisoria del Petróleo, donde se regulaba su importación, almacenamiento y comercialización. En Nahum et al, 2006: 25.

49 En Uruguay y Argentina es habitual el término de nafta para referir a la gasolina, así figura en la documentación y se utilizará en la presente investigación. Al menos durante los años 20s y 30s se vendía nafta verde y amarilla. La segunda también era identificada como gasolina por parte de Aduanas y así aparece en los registros. Para el gráfico 1 se toman los datos de la nafta común o verde, que representaba más del 75% de la consumida (Nahum, 1979: 153).

50 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.

que revelaba la importancia creciente de dicho combustible.⁵¹

Gráfico 1 - Importación de combustibles en Uruguay, 1915 - 1931



Fuente: Cuadros 1 a 3 del Anexo Estadístico. Notas: los valores del queroseno comienzan en 1921.

Nota: los valores corresponden a un índice de volumen físico (litros).

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).⁵² No solo importaba queroseno y nafta para su comercialización, sino que también obtuvo la autorización para importar gasoil y fueloil. Para 1919 llegó 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) ingresó Atlantic Barrere S. A., mientras que en agosto de 1931 lo hizo The Texas Company Uruguay S. A. (Texaco) (Labraga et al., 1991: 117). A comienzos de los años 30s, tres compañías norteamericanas y una británica controlaban el mercado de combustibles líquidos del país.

51 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 índices utilizados. Afirma que entre 1920 y 1930 la nafta aumentó un 1686%, el queroseno (desde 1921) un 102% y el fueloil 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 fueloil. Ver Cuadros 1, 2 y 3 de Anexo estadístico (tener en cuenta que los valores de los cuadros son con el índice 1920 = 100, a excepción del queroseno donde se parte de 1921 = 100).

52 También por esas fechas arriban al país importantes compañías norteamericanas, como el Frigorífico Swift, lo que ponía de relevancia la creciente influencia del capital estadounidense en el mercado local.

3.4 - Los orígenes de ANCAP, sus cometidos legales y su inserción en el mercado de combustibles

La creación de una empresa para la refinación de crudo tiene algunos antecedentes fallidos en las décadas anteriores. En 1898 se presentó un proyecto de Refinería Nacional por parte de un empresario privado, quien solicitaba una concesión para refinar queroseno a cambio de una serie de beneficios, que fue finalmente rechazado por la Comisión de Fomento de la Cámara de Representantes (Nahum et al., 2006: 27).

En 1929, el Banco Francés e Italiano manifestó su interés en invertir en una empresa nacional de refinación, así como se constituyó una Sociedad Uruguaya de Combustibles con similares objetivos (Nahum et al., 2006: 31). Ambos proyectos contaron con el visto bueno del gobierno, pero tampoco prosperaron.

Ese mismo año, similar destino tuvo un proyecto del ministro Edmundo Castillo (batllista) para crear una refinería estatal en modalidad mixta, pues se proponía abastecer el 50% del mercado local y no un monopolio del Estado, una fórmula similar a la vigente en Argentina. Sin embargo, el presidente Campisteguy observó el proyecto y el Consejo Nacional de Administración, que originalmente había apoyado la iniciativa, no consiguió la mayoría especial para aprobar el proyecto (Nahum et al., 2006: 31).

Con el impacto de los efectos recesivos de la crisis económica mundial en el país, el batllismo en el poder⁵³ quiso hacerle frente desde la expansión del rol del Estado. Una de las medidas fue la creación de un ente industrial (ANCAP) para importar y refinar petróleo con el cometido de producir los combustibles líquidos necesarios para el país. Esto contribuiría al desarrollo de la actividad industrial nacional (y generaría empleo en un contexto recesivo) y permitiría un importante ahorro de divisas para el país.

Los legisladores que defendieron el proyecto estimaron que entre 1926 y 1930, el país había gastado \$ 34.893.000 en importaciones de nafta, queroseno y fueloil -sin contar aceites lubricantes, nafta amarilla y gasoil- (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 ahorrarse una importante cantidad de costosas importaciones. Se

53 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.

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 se veía como el momento oportuno para la creación del monopolio estatal.⁵⁴ La única vulnerabilidad que se percibió fue 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.⁵⁵

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”⁵⁶, se presentó 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) y la firma de los convenios entran en conflicto con algunas de las características y cometidos de la recién creada empresa industrial. Son de principal relevancia los artículos 1 a 4 y 9, mientras que los artículos 10 y 11 se les puede considerar de menor relevancia para la temática.

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). 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

54 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 por barril (Gadano, 2006: 358).

55 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).

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

siguen 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.

Se habilitan las expropiaciones consideradas de interés público para la instalación de oficinas y fábricas necesarias, siguiendo los procedimientos judiciales habituales o por resolución amistosa entre las partes (Ley N° 8764, Art. 2; Uruguay, 1931).

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” (Ley n° 8764, Art. 3, inciso F; Uruguay, 1931). 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, inciso H; Uruguay, 1931), tarea que generó los primeros “choques” con las Compañías y la apertura de tratativas comerciales con la Unión Soviética. 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.

Por su parte, el artículo 4 exonera de “derechos, de impuestos y patentes aduaneras e internas” (Ley n° 8764, Art. 4; Uruguay, 1931) a las importaciones y exportaciones del ente industrial. Pero deberá volcar trimestralmente a Rentas Generales todos los impuestos vigentes y a crearse en el futuro, vinculados al mercado interno.

El artículo 9 constituye una disposición característica de los problemas comerciales de la época, en un contexto de contracción comercial, reducción del multilateralismo y la proliferación de acuerdos bilaterales. Se establece que todas las contrataciones que se hagan en el exterior (en el marco de esta ley), salvo casos de costos excesivos, se prefiera a “países que acepten reciprocidad comercial o reciban en pago productos uruguayos” (Ley n° 8764, Art. 9; Uruguay, 1931).⁵⁷

Se analizan por separado los artículos 10 y 11, referidos a la propiedad de yacimientos y autorización de prospecciones, no por ser de importancia menor al momento de votarse la ley sino por lo exiguo de sus consecuencias. Es probable que la empresa ANCAP pudiera haberse desarrollado con mayor fortaleza (como algunas de sus pares latinoamericanas) si hubiese contado con la materia prima en su propio territorio y no depender del suministro externo, uno de los aspectos claves de los convenios, por más que su concreción hubiese implicado algunas décadas de trabajo. Se miraba con interés el desarrollo de la exploración petrolífera en Argentina, donde convivían pozos de la estatal YPF con los gestionados por la Standard Oil (principalmente en Salta) y los conflictos que se generaron entre las empresas en la década previa (Gadano, 2006).

Por ello, el artículo 10 explicita que “los yacimientos de petróleo y demás hidrocarburos, sólidos, pastosos, líquidos y gaseosos, existentes en el país, que hayan sido descubiertos o puedan descubrirse, son de propiedad exclusiva del Estado.” (Ley n° 8764, Art. 10;

⁵⁷ Resulta curioso que uno de los legisladores que se opuso a dicho artículo fue el diputado comunista Eugenio Gómez, quien señaló que debía votarse el artículo al grito de “Viva el imperialismo” (Parlamento del Uruguay, 1931: 367). Uno de los primeros acuerdos comerciales de ANCAP fue con la empresa soviética Luyamtorg, donde en abril de 1932 se firmó un acuerdo de intercambio de nafta y queroseno por productos uruguayos (Jacob, 1979).

Uruguay, 1931). La exploración y descubrimiento de potenciales puntos de extracción estará fuertemente controlada, pues “solo por orden del Estado podrán hacerse cateos, sondajes, estudios de terreno y exploraciones en búsqueda de los yacimientos que comprende el artículo 9. La explotación de los yacimientos que se encuentren, será hecha por el Ente Industrial del Estado” (Ley n° 8764, Art. 11; Uruguay, 1931).⁵⁸ Es evidente la intención monopólica de la futura exploración y explotación petrolera, en caso de encontrarse, para evitar el ingreso y la competencia de las compañías internacionales, con más capital y experiencia y, por ello, con capacidad para obstaculizar la autonomía del ente estatal.

3.5 - El cambio político “antiestatista” y la oposición a ANCAP

La creación de ANCAP generó no pocos cuestionamientos políticos y económicos. La formación de otro ente estatal, los monopolios contenidos en su ley de creación⁵⁹ 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 antiestatistas 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

58 El autor considera que es desconcertante la redacción de una parte del artículo. Los permisos de exploración y cateos en busca de petróleo autorizados por el Estado, refiere a los “yacimientos que comprende el artículo 9”, cuando debería referirse a los del artículo 10, específico sobre yacimientos. El noveno trata sobre las preferencias comerciales con ciertos países para contrataciones en el exterior. No se ha encontrado una explicación que parezca satisfactoria. Se consultó la redacción original en el DSCR, en el Registro de Leyes que publica IMPO (publicaciones oficiales) y también en la historia de ANCAP (Nahum et al., 2006), todos con la misma redacción aparentemente errónea y sin enmiendas posteriores. Tampoco se discute en ninguno de los documentos consultados.

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

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 marco más amplio de la política del Consejo Nacional de Administración entre 1931 y 1933. 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 afectaron el normal desarrollo de sus actividades (Nahum et al., 2006).

En 1932, la creciente dificultad para obtener divisas con las que pagar las importaciones de combustibles, fue considerada insostenible por las filiales de Standard Oil y Shell. En lo que se llamó la “crisis de la nafta”, decidieron suspender las importaciones de combustible y racionar las ventas al público hasta que se normalizara la adquisición de divisas para importar, un mecanismo de presión para un gobierno en plena escasez de divisas (Nahum et al., 2006: 72).

En los primeros llamados a licitación por compra de combustibles, Standard Oil y Shell no se presentaron. ANCAP tuvo que recurrir a otros proveedores e iniciar negocios con la empresa soviética Iuyamtorg, establecida en Buenos Aires. Se firmó un convenio (8 de abril de 1932) para la compra de 20.000 toneladas de nafta (cerca del 25% del consumo nacional) y 10.000 toneladas de queroseno (casi el 30% del consumo) (Jacob, 1979:144). En noviembre del mismo año, lanzó la licitación para cubrir la demanda de los años 1933-1934, a la que se presentaron la firma soviética y las compañías estadounidenses Atlantic y Texaco, de reciente presencia en el mercado local.

Otro frente abierto (ya señalado) fue el de la diplomacia, en particular la británica. Los directivos de las empresas apelaron a la intervención de sus respectivos gobiernos para que defendieran sus intereses amenazados. Desde manifestaciones públicas de descontento hasta intensas gestiones ante funcionarios públicos locales, su participación “osciló entre la persuasión y la amenaza”. (Nahum et al., 2006: 72). En un memorando presentado al gobierno uruguayo, con fecha 5 de noviembre de 1931, Shell Mex Uruguay Ltd. advertía de los inconvenientes de la nueva empresa estatal:

“Si el Estado crea un monopolio, tendrá que hacerse cargo de las instalaciones privadas que valen millones de pesos o instalar nuevas que también representarían enormes salidas en efectivo y en moneda extranjera. [...] Tomando en cuenta lo que esto representa en amortización e interés, no es difícil prever que el negocio dará pérdida a menos que los precios a los consumidores se aumenten, lo que significaría un nuevo impuesto al consumo sin el correspondiente beneficio al erario o para el

país.

[...] Nuestra compañía, que representa un gran capital británico, no puede contemplar que, a los efectos de crear un nuevo intercambio, se olvide que Gran Bretaña ha sido un buen amigo de Uruguay por más de un siglo, y que importa desde Uruguay más de un tercio de lo que este país exporta.” (Nahum, 1993: 164-165).

Se observa la crítica a un proyecto que se entiende “inapropiado” si lo que se pretende es resolver la salida de divisas y para el cual el país no está preparado. Solo incrementaría los costos del país y/o de sus consumidores. Pero también se aprecia la amenaza sobre los intereses comerciales uruguayos, tan dependientes del Reino Unido para cubrir más del 30% de sus exportaciones.⁶⁰

Las actitudes del capital norteamericano y su cuerpo diplomático fueron más medidas. 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.⁶¹ El representante legal de la West India Oil Company (Campbell) le escribió al Secretario de Estado, con fecha 6 de octubre de 1931 (dos días antes de discutirse el proyecto en Diputados), manifestándole que:

“Los ciudadanos norteamericanos que han invertido capitales en establecer y operar el negocio petrolero en Uruguay, se verán seriamente afectados y sufrirán fuertes pérdidas con la creación de dicho monopolio. El proyecto de ley presentado no contempla la posibilidad de indemnizar a los norteamericanos que han invertido capitales en el negocio petrolero de ese país. [...] Por lo tanto, pedimos respetuosamente que se solicite información fehaciente sobre el proyecto de ley presentado y que se realicen los planteos y advertencias que la situación aconseje.” (Rodríguez Aycaguer, 1996: 68).

En cambio, el representante estadounidense en Uruguay (Wright) aconsejó al

60 Cabe recordar que solo unos meses después (julio-agosto de 1932) se llevaría a cabo la Conferencia de Ottawa (British Empire Economic Conference), donde el Reino Unido intentaría crear una zona de comercio protegido con sus colonias y dominios, del cual saldrían perjudicados tanto Argentina como Uruguay. Se podría pensar que, más allá de las políticas discriminatorias hacia el capital británico y la creación de ANCAP, el resultado de dicha conferencia no parece que pudiera ser muy diferente.

61 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).

Departamento de Estado una línea más moderada, también transmitida a la compañía:

“sugerí que no sería prudente plantear el tema de la indemnización en este momento, porque referirse a ello ahora, mucho antes de que exista la posibilidad de poner en práctica dichas leyes, podría ser interpretado por el Gobierno uruguayo como una forma de hacerle saber que la West India Oil Company se retiraría de la plaza”. (Rodríguez Aycaguer, 1996: 75).

Se consideraba que una presión excesiva podría generar respuestas equivocadas del gobierno uruguayo e incluso se dudaba de la viabilidad del proyecto que, en el mejor de los casos, tardaría varios años en fructificar y, en el peor escenario, se podrían lograr indemnizaciones en mejores condiciones.

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 observó un Parlamento más hostil a las políticas estatistas (Bertino et al., 2001).

3.6 - La Ley Baltar y sus consecuencias

En este contexto, y antes de que estuviese en funcionamiento la refinería de ANCAP, un poco conocido diputado, el colorado Joaquín Baltar, introdujo un sucinto proyecto de ley de dos artículos (con fecha 17 de julio de 1935), que deroga las facultades de los entes estatales para implantar monopolios por vía administrativa, quedando sujeto los mismos a la aprobación explícita del Parlamento en lo sucesivo. Fue promulgada el 20 de agosto 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) establecía: “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, 1937a: 5). Es decir, a 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 futuros monopolios a los entes autónomos del Estado por su propia voluntad.

En su artículo 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, 1937a: 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 60s 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 30s. También se evaluó la posibilidad de una ley interpretativa de los alcances de la Ley n° 9.585, aspecto que se discutirá 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, 1937a: 8), sino que ya está establecido y funcionando. Cuando la refinería alcance 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, 1937a: 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, 1937a: 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 Ecuadorian 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.

Citando al Ing. Mosconi, director de YPF cuando se creó ANCAP, Amézaga subrayó la importancia de la refinación para controlar el mercado nacional de combustibles. Sin refinería es imposible hacer frente al poder de las grandes compañías que acaparan el mercado internacional. Sin embargo, conseguir el crudo y refinarlo es algo mucho más accesible, por la mayor disponibilidad de agentes vendedores. Por tanto, cercenar un aspecto fundamental de la misión del ente, como lo es el control del mercado a través de un monopolio, con nuevas restricciones legales conduciría al fracaso de la empresa estatal. Sin dicho monopolio, ANCAP no podría enfrentar la presión de “los trust mundiales que dominan el mercado del petróleo en todos los continentes” (ANCAP, 1937a: 13). Finalmente, sí le reconoce a la polémica ley que se derogaría la facultad del ente de implantar el monopolio de las bebidas destiladas, pues el inciso A del artículo 1 de la ley n° 8764 habilitaba “cuando el Ente Industrial lo crea oportuno” (Ley n° 8.764, Art. 1, inciso A; Uruguay, 1936), remarcando que se trata de una posibilidad o facultad, no un monopolio efectivo como entendía que era el del inciso C.

Con fecha 30 de noviembre de 1935, el Ministro de Industrias e interventor de ANCAP⁶², Dr. Zoilo Saldías, elevó 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.⁶³ 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, 1937a: 20). En cuanto al portland, no había sido iniciada aún la instalación de la fábrica, por lo que el referido proyecto si le afecta en las posibilidades de declarar monopolio o no, salvo nueva ley que lo habilite.

Concluye que no puede manifestar “su conformidad ni emitir opinión favorable sobre la modificación de la ley orgánica del ANCAP por vía indirecta”, al eliminar su derecho a implantar nuevos monopolios de bebidas destiladas, que afectarían la productividad de la empresa y el sostén económico que el Departamento de Alcoholes realiza al Departamento de Combustibles, “por ahora y quizás por mucho tiempo más” (ANCAP, 1937a: 21). De lo que se deduce que los alcoholes eran un sector muy rentable y los combustibles estaban representando un enorme esfuerzo financiero (refinería, depósitos, materias primas, barcos, red comercial) que solo podía ser sostenido por la expansión de las ventas de alcoholes destilados en condiciones monopólicas.

El 3 de diciembre de 1935, el Poder Ejecutivo⁶⁴ 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 pretendió “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, 1937a: 23-24), a fin de facilitar la interpretación y alcance de la proyectada norma. En cuanto al monopolio de las bebidas destiladas y el portland, el Poder Ejecutivo también compartía la visión de ANCAP de rechazo a la reforma indirecta de su Ley Orgánica por las limitaciones del proyecto. Plantea dos posibles escenarios para encarar el problema. El primero sería no innovar y dejar la situación como está, “el más lógico” (ANCAP, 1937a: 24). La segunda

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

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

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

opción sería eliminar por ley los monopolios de la Ley n° 8.764 y volver a discutirlos y sancionarlos o no.

En agosto de 1936, Amézaga suscribió un segundo informe (previo a la promulgación de la ley Baltar) donde se repiten las valoraciones anteriores pero se agrega que la nueva norma “podrá crear dificultades de orden político (interpelaciones por supuesta violación de la nueva ley) y dificultades de orden práctico, pues las Compañías privadas pretenderán que ha sido derogado el apartado C del artículo 1” (ANCAP, 1937a: 26).

Por su parte, el Directorio del ente⁶⁵ envió al Ministro Saldías, con fecha 11 de noviembre de 1936 (posterior a la promulgación de la ley), una nota donde se le solicita comunique claramente cuál es la opinión del Poder Ejecutivo sobre el alcance de la ley Baltar y, específicamente, si el monopolio del inciso C estaba derogado o no. Se reiteraron todos los argumentos planteados previamente, pero se agregó un nuevo elemento a la ecuación: la refinería. Va a estar en funcionamiento en apenas unos meses, con una capacidad de 168.500 toneladas de petróleo procesado por año (ANCAP, 1937a: 32). Sin el monopolio y, por tanto, en competencia, “producirá la mitad del rendimiento, encareciendo, por consiguiente, el costo de los productos.” (ANCAP, 1937a: 33). Éste es un punto clave para entender la postura de compromiso de ANCAP, al no poder implantar el monopolio integral y preocupado por la amortización de esta costosa obra.

En su respuesta del 5 de diciembre de 1936, el Ministro Saldías reiteró las coincidencias con la visión del Directorio y los argumentos ya esgrimidos. Agregó que, pese al pedido del Poder Ejecutivo, ni el Senado ni los Representantes realizaron ampliaciones aclaratorias sobre el alcance de la norma votada. De hecho, no hubo informe de Comisión en el Senado, y se trató directamente en la Cámara, luego de su pasaje por Diputados (ANCAP, 1937a).

En la Cámara Baja, donde entró originalmente el proyecto, el informe de la Comisión de Constitución y Legislación apoyó claramente el sustento legal y explicitó los alcances de la norma. Entre otros argumentos, la vigente Constitución (1934) “surgió de un nuevo estado de conciencia nacional que refleja otras orientaciones en materia económica financiera” (Parlamento del Uruguay, 1935: 61). Además, dado que “esos monopolios no se han creado todavía y, en consecuencia, no han provocado prevenciones ni restringido actividades”

65 Como consecuencia del golpe de Estado de 1933, se produjo una reorganización del Estado y sus entes autónomos. El Directorio de ANCAP fue removido y se eligió un nuevo colectivo, presidido por el Dr. Carlos de Castro (luego de un muy breve mandato del Teniente Coronel Pablo Moratorio), el que dirigiría el ente hasta 1942, excepto breves interrupciones. (Nahum et al., 2006: 98).

(Parlamento del Uruguay, 1935: 61), no pueden validarse bajo leyes orgánicas anteriores a la actual Carta Constitucional.

En la Cámara Alta, algunos legisladores plantearon sus dudas sobre el alcance de la ley y pidieron que se pasara a Comisión (Senador Accinelli). Otros entendieron que no se veían afectados los monopolios de ANCAP (Senador García) sino que “debe cerrarse el advenimiento de nuevos monopolios en el país” (Parlamento del Uruguay, 1936a: 304). En cambio, algunos senadores como Rospide se mostraron bastante enfáticos en impedir que la ANCAP pudiese ejercer dicho monopolio. Él entendía el proyecto a votar “con la interpretación amplia que le han dado su autor y la Comisión informante” (Parlamento del Uruguay, 1936b: 308), es decir, que el monopolio del inciso C aún no está vigente y por tanto queda incluido.

La discusión parlamentaria reflejó, por un lado, cierta ambigüedad en la interpretación que los propios legisladores le daban tanto al monopolio del inciso C (si se trata de una facultad o si ya está vigente) como al alcance de la Ley Baltar. Lo que sí es claro es la voluntad de limitar o impedir nuevos monopolios estatales, entre los que a su entender entraría la importación y exportación de combustibles. Lo planteó muy gráficamente el senador Rospide al afirmar que ese fue “uno de los grandes motivos de la revolución del 31 de marzo:⁶⁶ terminar con estos monopolios. Dar libertad de trabajo”. (Parlamento del Uruguay, 1936a: 304).

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 seguía vigente, tal fue su conclusión. Quizás en esta línea se pueda entender que se promulgase la ley el 20 de agosto de 1936 sin realizar 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

66 Expresión utilizada por los defensores del nuevo régimen surgido en el Golpe de Estado del presidente Terra en 1933, que excluyó al batllismo del poder.

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 (ANCAP, 1937b),⁶⁷ 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.

⁶⁷ Se trata de un contrato preliminar que simplemente establece las líneas generales sobre las que se discutirá el convenio definitivo de 1938. Consta de tres artículos (en tres carillas) donde se enuncian los tópicos a acordar, la posibilidad de rescisión por falta de acuerdo entre las partes y el derecho de agregar alguna cláusula no contemplada en este resumen.

Capítulo 4 - Los convenios y sus renovaciones

Los años finales de los 30s y comienzos de los 40s mostraron algunas señales de continuidad y otras de permanencia. El régimen de Terra había logrado cierta estabilidad económica desde 1935, con una reactivación de la actividad económica estatal y del incipiente sector industrial privado (Nahum et al., 1998). En marzo de 1938 se celebraron elecciones que llevaron a la Presidencia al General Alfredo Baldomir, cuñado y Jefe de Policía de Montevideo del anterior presidente, pero que gradualmente fue conduciendo una política de transición hacia la “normalización democrática”⁶⁸, distanciándose progresivamente de la “vieja guardia” terrista y del herrerismo. En el plano internacional, pese de la ruptura de relaciones diplomáticas con la Unión Soviética y la República Española por “afinidades ideológicas” de algunos elementos del gobierno terrista con los fascismos europeos y el Brasil de Vargas, hubo un creciente acercamiento a Estados Unidos, cuyo liderazgo político e influencia económica se vuelve determinante en la región, incluso por encima de la tradicional presencia británica (Reyes Abadie y Melogno, 1995). El estallido de la Segunda Guerra Mundial y el papel del gobierno estadounidense y sus empresas en la región fueron la nota dominante de estos años. El análisis de los dos primeros convenios (1938 y 1944, así como la prórroga de 1943) no puede ser ajeno a este contexto.

4.1 – El origen y vigencia de los convenios

La situación de “precariedad” política del ente, sumada a la condición marginal del mercado uruguayo de combustibles líquidos, pequeño y sin producir la materia prima, condicionaron fuertemente a la empresa a intentar algún tipo de arreglo que hiciera viable su existencia en convivencia más o menos forzada con filiales de grandes 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 70s, por la

68 Proceso que desembocó en el golpe del 21 de febrero de 1942, donde el presidente Baldomir disolvió las Cámaras, destituyó a la Corte Electoral y creó un Consejo de Estado (consultivo), donde participaron algunas figuras relevantes del batllismo, como Batlle Pacheco, Berreta y Martínez Trueba. Este Consejo redactó un nuevo proyecto constitucional (1942), que permitió una vuelta a la “normalidad” política, es decir, el retorno del batllismo y el nacionalismo independiente a la actividad política electoral (Reyes Abadie y Melogno, 1995).

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.⁶⁹

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 1973⁷⁰. 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 Unido⁷¹ pareció darles la razón. Además, el convenio le permitió a la refinería de ANCAP procesar todo el crudo que demandaba el país, logrando trabajar a máximo rendimiento y con menores costos operativos que si solo refinara la mitad de la demanda, si las compañías privadas seguían importando su propio combustible. Recién a mediados de los años 50s, con la creciente abundancia de fuentes de suministro y del 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.

La firma de un convenio le permitió⁷² a ambas partes la organización racional de “la producción y el comercio de derivados del petróleo, eliminando las consecuencias que producía el exceso de competencia” (ANCAP, 1966b: 11). El temor a la libre competencia, comprensible en los primeros tiempos de ANCAP, de fuerte asimetría de poder y recursos respecto a las Compañías, impulsó al ente por este camino. Sin embargo, como ya fue señalado, tendió a prevalecer la idea de tratarse de una solución provisoria, una vía para “ganar tiempo”. Según Graña, el Directorio de ANCAP de 1937 aceptó la firma de un convenio con las Compañías “para impedir el crecimiento de los intereses de éstas en el país” (ANCAP, 1966b: 13) y poder implantar el monopolio integral en el futuro.

En líneas generales, se puede decir que se creó un mercado regulado, donde ANCAP y las

69 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.

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

71 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.

72 Según versión del Dr. Ángel Graña, Asesor Letrado de ANCAP, con motivo de una propuesta de Esso en 1949 de que las Compañías pudieran competir entre ellas, es decir, sin cuota (ANCAP, 1966b).

Compañías mencionadas se repartieron en cuotas los mercados de nafta, queroseno, fueloil, gasoil y diesel. Para ello, las Compañías se comprometieron a no importar más combustibles⁷³ y entregarle a ANCAP el petróleo necesario para que lo refinase y les entregase los productos solicitados. Se establecieron los mecanismos de suministro de 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 firmó 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. En dicho año se suceden diversos anteproyectos de convenio para su renovación, con algunas diferencias entre ANCAP y las Compañías privadas. Recién en 1956 se logró 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.⁷⁴

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 debieron 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, 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

73 Con algunas excepciones puntuales.

74 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.

partes e indecisión del Poder Ejecutivo cuando ANCAP apeló a su autoridad, tal como muestran algunos documentos del período (tema a discutir más adelante).

Con la excepción del supergás, 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 logró 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.

En las siguientes subsecciones se procede al análisis de cada uno de los convenios firmados por las partes (1938, 1944, 1950 y 1956), destacando los aspectos más relevantes por área temática abordada, así como los cambios y permanencias contractuales que se encontraron.

4.2 - El convenio de 1938

El primer convenio contenía 17 cláusulas que intentaban abarcar todos los aspectos relacionados al funcionamiento del mercado de combustibles líquidos que se producían y vendían en ese momento.⁷⁵ Desde el aprovisionamiento del crudo hasta la venta minorista, pasando por las etapas de refinación, almacenamiento, transporte, distribución y los actores involucrados. Por tal razón, se hará un análisis pormenorizado por área temática: constitución y duración, cuotas de venta de combustibles, condiciones para la provisión de crudo, precios y plazos de entrega de productos, causales de rescisión, condiciones para los distribuidores secundarios, precios de venta al público, mecanismos regulatorios para el funcionamiento del sistema y algunas consideraciones generales entre las partes.

4.2.1 - Constitución y duración

En su primer artículo se establece la fecha de firma (10 de enero de 1938), el plazo de

⁷⁵ Corresponde mencionar que el supergás o GLP (gas licuado de petróleo) no se comercializaba en esta etapa, por lo que no está incluido en el acuerdo. Cuando ANCAP comenzó su explotación en los años 50, las Compañías presionaron para que se incorporara al convenio que se firmaría en 1956, a lo que ANCAP se negó rotundamente (y en varias ocasiones posteriores) y quedó por fuera de los acuerdos. El tema será abordado durante la discusión del 4to. Convenio.

vigencia del acuerdo de cinco años (con efectos desde el 1 de enero de 1938 hasta el 31 de diciembre de 1942) y las partes firmantes: ANCAP y las Compañías Shell Mex Uruguay Limited, West India Oil Company Sociedad Anónima Uruguay y Atlantic Barrere Sociedad Anónima (Texaco no figura expresamente pero ingresa en el rubro Otras).⁷⁶ Ambas partes pueden rescindir el contrato luego de 3 años de vigencia (31 de diciembre de 1940) siempre que lo notifiquen con 90 días de antelación y por escrito. En el caso de las Compañías sólo lo pueden hacer en conjunto, salvo en excepciones determinadas.⁷⁷ Finalmente, la clave del convenio: las Compañías no podrán importar nafta ni otros productos refinados, con excepción de la nafta de aviación, mientras la refinería de ANCAP no esté en condiciones de producirla⁷⁸ (ANCAP, 1938a, art. 1: 1-2).

4.2.2 – Cuotas de venta de combustibles

A continuación, se establecen las cuotas básicas de distribución de los diferentes productos. Para el cálculo de las mismas, se utilizaron como referencia las ventas reales de combustibles de 1936, tal como figuran en el siguiente cuadro:

Cuadro 1 – Cuotas de venta de combustibles líquidos – 1938				
(%)⁷⁹				
	Nafta	Queroseno	Gasoil ⁸⁰	Fueloil ⁸¹
ANCAP	48,33	28,37	77,67	41,58
Shell Mex	14,54	16,35	22,27	54,00
West India	17,72	24,43	0,02	4,42
Atlantic Barrere	9,65	14,38	0,04	-
Otras ⁸²	9,76	16,47	-	-

76 En adelante, se las denominará como “las Compañías”, como figura en los contratos.

77 Las excepciones corresponden a lo establecido en artículos segundo, sexto, octavo, noveno y décimo cuarto.

78 Y las excepciones previstas en los artículos tercero y noveno.

79 Este reparto se aplica de forma proporcional en cada departamento del país.

80 Se excluye del convenio el gas oil y fuel oil para bunkers, es decir, el abastecimiento de combustibles para barcos en puertos nacionales.

81 En el primer convenio, fueloil y diesel aparecen juntos sin ser discriminados, lo que será modificado en los siguientes contratos.

82 Se refiere a Texaco. De la documentación analizada no se desprende la o las razones por las que Texaco

Fuente: Cuadro 5 del Anexo Estadístico.

En caso de un aumento del consumo respecto a las ventas de 1936, de cualquiera de los productos (con la excepción del fueloil), el primer 10% de aumento se le adjudicaba a la cuota de ANCAP, mientras que toda cifra superior sería prorrateada entre todas las partes firmantes. Para el caso del fueloil, el aumento se repartía entre todos desde cero. El mismo principio se aplica para las disminuciones de consumo respecto a 1936. Nota aparte merece el gasoil, pues si pasados dos años de vigencia del convenio, aumentaba su consumo de forma “considerable”,⁸³ ANCAP debía ofrecerle a las Compañías un nuevo acuerdo el cual, si no era de su conveniencia, les habilitaba a denunciar el convenio.⁸⁴

Se exceptúa de las cuotas antes referidas a los combustibles ingresados para su reexportación (ANCAP, 1938a, art. 4: 9). Este artículo plantea una situación interesante. En principio, simplemente descarta de las cuotas a cubrir las cantidades vendidas por cada firmante por concepto de exportaciones en 1936, año de referencia para dichas cuotas. No obstante, el artículo 12 aclara que las exportaciones que se efectuaren por cualquiera de las partes debían ser informadas trimestralmente a la Comisión de Gerentes (ANCAP, 1938a, art. 12: 34). Pese a no haber otras referencias en el convenio a este problema, se desprende que las Compañías podían exportar combustibles refinados, lo que claramente pone en entredicho el monopolio del inciso C ya referido sobre las importaciones y exportaciones de dichos productos. Se entiende que la interpretación vigente entonces de la Ley Baltar mantuvo abierta la posibilidad de dichas exportaciones para estas empresas. Sin embargo, conviene tener en cuenta – tal como se explica en la siguiente sección – que el petróleo para refinar de las Compañías estaba destinado a cubrir sus cuotas de venta locales, no las exportaciones. Se infiere, por tanto, que se trataba de ventas ajenas a este marco regulatorio, posiblemente reexportaciones para cubrir algunos mercados regionales. Como indica el Cuadro 1, el gasoil y fueloil para bunkers también estaba exceptuado del acuerdo, por lo que las ventas por ambos conceptos se realizaría con productos refinados de las propias Compañías.

4.2.3 – Provisión de crudo, rendimiento de refinados y características físico-químicas

no figure como firmante, aunque le apliquen las mismas condiciones que a las otras. De hecho, recién se incorporará explícitamente en el Convenio de 1956.

83 No se especifica el significado o magnitud de lo “considerable”.

84 Se entiende el concepto de “denuncia” del convenio en todos los contratos firmados, la posibilidad de rescindir el mismo, con los requisitos previos establecidos en cada caso.

Las Compañías “se comprometen a importar el crudo” (ANCAP, 1938a, art. 5: 10) para ANCAP, con el objetivo de refinarlo y poder cubrir sus cuotas de venta.⁸⁵ Se detallan especificaciones técnicas y de origen, pues éste tenía que adaptarse a las posibilidades de la refinería. Se trataba de crudos peruanos, ecuatorianos o venezolanos de densidad media. También se determinan las características físicas y químicas de los productos refinados que debía entregar ANCAP y –en particular– la cantidad de cada producto que debía obtenerse por cada 1000 litros de petróleo.⁸⁶

La determinación de las cantidades, tanto de crudo como de refinados, se hacía en los tanques terrestres que tenía ANCAP en La Teja. Los análisis de crudo y de refinados se harían en el Laboratorio de Combustibles de ANCAP en La Teja. Las Compañías podían impugnar los resultados de los análisis y, en ese caso, debían ser repetidos en el mismo laboratorio pero en presencia de técnicos de las Compañías. La toma de muestras del crudo se haría en el buque que traía el producto, mientras que el de los refinados se realizaría en los depósitos de almacenamiento final de ANCAP. Las normas fijadas para la toma de muestras eran establecidas de común acuerdo. Si en algún momento debía cambiarse la calidad del crudo y/o la cantidad y especificaciones de los productos refinados, ambas partes debían documentarlo. Sin embargo, dicha calidad no podía ser inferior a la de los productos que vendía ANCAP.

Las Compañías debían entregar el crudo puesto en los tanques de La Teja y ANCAP se comprometía a proveer de un muro de descarga para que pudiesen operar los buques petroleros de forma segura. El capitán del buque portador notificará a ANCAP o sus representantes, de que está pronto para la descarga. Se tendrían 84 horas corridas para efectuarla y toda demora posterior debía pagarla ANCAP a razón de 200 libras por día o prorrata por fracción de día. Todos los costos y gastos de transporte (fletes, seguros e impuestos) eran responsabilidad de las Compañías, pero ANCAP podía pagarlos y luego descontarlos de la liquidación final. Mientras el crudo permaneciera en la refinería o los productos refinados en los depósitos de ANCAP, la responsabilidad corría por cuenta de

85 La redacción de este artículo contiene un error de redacción, aunque no de hecho, pues el monopolio de la importación de combustible siempre estuvo vigente para ANCAP. Esto se corrigió en la redacción de los posteriores convenios, donde se sustituyó por la frase “se comprometen a entregar su petróleo crudo a la ANCAP puesto en el puerto de Montevideo, quien lo importará por cuenta de las Compañías.” (ANCAP, 1960: 4). Sin embargo, este tema se discutirá más adelante, pues es una de las principales consecuencias de los convenios firmados.

86 Por dicha cantidad, ANCAP se compromete a entregar 490 litros de nafta, 268 litros de queroseno, 14 kilos de gasoil y 131 kilos de fueloil. (ANCAP, 1938a, art. 5: 11)

ésta, hasta determinado plazo de retiro⁸⁷ (ANCAP, 1938a, art. 5: 10-19).

4.2.4 – Precios y plazos

Uno de los aspectos que generó más controversia de los convenios, en especial al interior de ANCAP, fueron los honorarios de refinación. Se trata del monto a pagar por las Compañías por el trabajo de refinación que realizaba ANCAP del crudo provisto por ellas. Solo en este convenio aparece determinado el valor del mismo, pues en los siguientes acuerdos y prórrogas se estableció que el valor se fijaría año a año por común acuerdo de ambas partes, lo que generó algunos desacuerdos entre ANCAP y las empresas. Para el primer año de vigencia, se determinaron dos valores. En el primer semestre, el valor a pagar por cada metro cúbico de petróleo refinado era de \$ 8,50 (pesos), mientras que para la segunda parte del año subió a \$ 8,80 (pesos). Luego, el precio se iría ajustando por trimestres durante el resto del período. Las partes dejan establecido que al fijar el precio, tomaron en cuenta los factores administrativos, económicos y comerciales al momento de firmar el convenio, lo que se debía seguir teniendo en cuenta cada tres meses. A pesar de lo anterior, se entendía que si cambiaban los precios de venta al público, impuestos internos al combustible, derechos de importación de crudo, derechos portuarios, costos del crudo o los fletes, se debía revisar el precio o ANCAP debería pedirle al Poder Ejecutivo los ajustes necesarios. Si no había acuerdo sobre el nuevo precio o si se negaba el Poder Ejecutivo a dicho cambio, entonces tanto ANCAP como las Compañías podían dejar el convenio, con el consabido preaviso de tres meses (ANCAP, 1938a, art. 6: 20-22).

Estos honorarios de refinación corresponden para el caso del combustible puesto en los camiones tanque de las Compañías por parte de ANCAP. En caso de que las Compañías no utilizaran los depósitos de La Teja y retirasen cantidades mínimas de 600.000 litros en sus buques cisterna o sus propios depósitos, se bajarán los precios de refinación en \$ 0,25 (pesos) por m³ de crudo (ANCAP, 1938a, art. 7: 23).

Otro punto de polémica refrendado en el acuerdo es el margen de beneficios que se le garantiza a cada Compañía por vender combustibles, independientemente de sus costos y eficiencia, y que reduce los honorarios de refinación que cobraría ANCAP. Para la nafta y

87 Durante la custodia de la materia prima, se calculaba el valor de la misma como crudo peruano “high cold test” a U\$S 0,30 por barril, sobre la cotización oficial del East Texas puesto en superficie más transporte a Montevideo, más gastos generados entre el buque y los tanques del ente (ANCAP, 1938, art. 5: 19).

el queroseno sería de \$ 0,005 por litro, en tanto que se pagaría \$ 0,0013 y \$ 0,0012 por kilo de gasoil y fueloil, respectivamente. Pese a no constar en el documento firmado, es parte de una nota anexa del mismo mes (ANCAP, 1938b), donde el Gerente General de ANCAP (Carlos Vegh Garzón) le informó a los gerentes de las Compañías el desglose del precio de los honorarios de refinación, descontando materia prima, fletes, impuestos y otros gastos.

4.2.5 – Causales de rescisión

Cualquiera de las partes podía retirarse del convenio de acuerdo al artículo sexto (falta de acuerdo sobre honorarios). También podía irse del mercado uruguayo cada compañía si lo deseaba, con el preaviso de 90 días (ANCAP, 1938a, art. 8: 24).

Por su parte, ANCAP podría retirarse del convenio si las Compañías no lograban proveer del crudo suficiente para cubrir sus cuotas, salvo razones de fuerza mayor⁸⁸. En caso de producirse estas razones y ANCAP lo deseara, podía cubrir los productos refinados de las Compañías con su propio crudo, en las cantidades y tiempo necesario mientras durase la situación. En esa eventualidad, el precio que les cobrase ANCAP no podría ser mayor al que les pidiera a otras empresas en situaciones similares en el mercado. Si bajo estas condiciones ANCAP no lograba cubrir la cantidad de refinados de las Compañías o, si las Compañías proveían el crudo pero ANCAP no les entregaba los productos suficientes, éstas podían importar el faltante por su cuenta, hasta cubrir su cuota. Lo mismo valía si ANCAP no consiguiera, también por razones de fuerza mayor, el crudo suficiente para sus necesidades. Mientras durase la situación y si ANCAP lo deseaba, las Compañías podían cubrir el crudo que le faltase, con las mismas condiciones de crudo que los estándares del artículo quinto referidos a la valoración del petróleo bajo depósito de ANCAP (ANCAP, 1938a, art. 9: 25-26).

4.2.6 – Agentes, Distribuidores y precios de venta al público

Un eslabón de la cadena de distribución de combustibles lo constituían los agentes y distribuidores de cada empresa firmante. Se acordó pagar un máximo de comisiones y bonificaciones por cada producto, lo que constituyó el beneficio de los minoristas que

⁸⁸ Estas razones estaban sobreentendidas, pero podían dar lugar a suspicacias, en un tema tan importante. Por ello, en la prórroga de 1943 se explicita qué se entiende por “fuerza mayor” a los vinculados a la Segunda Guerra Mundial, sin excluir necesariamente otras razones.

intervenían en la red de ventas. Los valores se observan en el siguiente cuadro:

Cuadro 2 – Comisiones y bonificaciones		
Producto	Agentes	Distribuidores
Nafta	\$ 0,0075 por litro	\$ 0,01 por litro
Queroseno	\$ 0,004 por litro	\$ 0,01 por litro
Gasoil	\$ 0,004 por kilo	
Fueloil	5%	

Fuente: elaboración propia a partir de ANCAP, 1938a: 27.

Los precios oficiales de venta de los combustibles incluidos en el convenio, para Montevideo fueron determinados por lo indicado en el artículo 3, inciso F de la Ley Orgánica de ANCAP (n° 8764).⁸⁹ Al momento del acuerdo, los precios eran los siguientes: nafta \$ 0,15 (litro), queroseno \$ 0,08 (litro) y gasoil \$ 80 la tonelada métrica.⁹⁰ Para el Interior habría un sobreprecio, pues se debían agregar los “fletes y gastos que correspondan” (ANCAP, 1938a, art. 10: 28) que diferenciaban su valor final, pero que no es plasmado en el documento.⁹¹

Las comisiones y bonificaciones no podían ser aumentadas salvo común acuerdo de todos y se acordó un mecanismo de contralor para que estos agentes y distribuidores no vendieran sus productos por encima o por debajo de los valores oficiales. En caso de constatarse incumplimientos por parte de estos actores, se aplicarían una serie de sanciones progresivas, que podrían llegar incluso a su exclusión definitiva del Registro y, por ende, del mercado. Para estos casos, bastaba el común acuerdo de la Comisión de Gerentes (uno designado por ANCAP y otro por las Compañías)⁹² para hacerlo efectivo (ANCAP, 1938a, art. 10: 27-30).

89 Ver capítulo 3, sección 4. Se fija el precio por propuesta de ANCAP y aprobación del Poder Ejecutivo.

90 No figura el precio del fueloil. Posiblemente se deba a que no puede ser refinado por ANCAP de momento, siendo importado por las Compañías.

91 Se puede estimar dicho sobreprecio, ya que se dispone de los precios del queroseno, diferenciados entre Montevideo e Interior para el período 1929-1938. Por regla general, era 2 centésimos mayor al precio oficial para el interior del país, con una diferencia promedio del 20%. No se dispone de datos para los otros productos incluidos en el convenio. Ver Cuadro 6 de Anexo Estadístico.

92 Ver artículo 13 del convenio.

4.2.7 – Control de cuotas, declaraciones juradas y Comisión de Gerentes

Había un compromiso expreso de las partes por mantener las ventas mensuales dentro de las cuotas asignadas. Sin embargo, se realizarían ajustes semestrales de los volúmenes vendidos de acuerdo a cada cuota (en junio y diciembre). Cualquiera de los firmantes que hubiese vendido más de lo que le correspondía, sería tratado como “vendedor en exceso” y estaría obligado a compensar comprando al o los firmantes que no hubiesen podido cumplir su cuota, la parte restante y al precio promedio vigente de ese período. No podía excederse del siguiente semestre para realizar la corrección y el plazo lo determinaría la Comisión de Gerentes. Para evitar actitudes “desleales” de algún actor, los excesos de venta superiores al 5% de la cuota asignada serían penalizados con recargos progresivos, de acuerdo al porcentaje del exceso, pudiendo ir hasta el 50% del valor para excesos mayores al 30% (ANCAP, 1938a, art. 11: 31-33).

Para facilitar el seguimiento, los firmantes debían presentar mensualmente a la Comisión de Gerentes una declaración jurada de las ventas totales de cada producto establecido en este convenio, hecha durante el mes anterior. Si alguno de los firmantes efectuaba alguna venta fuera del país, ésta no debía ser incluida como parte de su cuota. Sin embargo, trimestralmente debían declarar las exportaciones hechas, junto con las ventas en el mercado nacional (ANCAP, 1938a, art. 12: 34).

Para resolver los asuntos emergentes de este convenio (ya mencionados algunos de ellos en artículos anteriores), se nombraría anualmente una Comisión de Gerentes, integrada por el Gerente General de ANCAP y un Gerente de una de las compañías, en nombre de todas ellas. La Comisión debía reunirse al menos una vez al mes, para tratar los asuntos de su competencia. En caso de que uno de los gerentes decidiera aplicar sanciones, tendría que informar a su contraparte y solo en caso de acuerdo se haría efectiva la sanción. Si no se alcanzaba el acuerdo, se procedía a darle participación a otra comisión, formada por el Asesor Letrado de ANCAP y el de las Compañías y su fallo sería vinculante. Solo si persistía el desacuerdo, se podía pasar a tomar acciones judiciales para solucionar el diferendo. Entre sus funciones estaba: determinar con cierta regularidad precios de los productos; las bonificaciones y descuentos para revendedores; recibir declaraciones de ventas mensuales; comprobar excesos y faltantes de cuotas de cada parte, así como los precios para efectuar los ajustes necesarios; considerar cualquier incumplimiento que

entendiera alguno de los firmantes haya hecho otro de los involucrados; acordar un sistema de pago de fletes para revendedores y agentes; calcular precios de venta de los productos para el interior del país; estimar en marzo y octubre los valores de consumo probable de combustibles para el siguiente semestre; y determinar costos de distribución para los vendedores en exceso (ANCAP, 1938a, art. 13: 35-37).

4.2.8 – Consideraciones finales del contrato

Más allá de lo previsto en los artículos dos, seis, ocho y nueve, el convenio no podía ser denunciado por ninguna de las partes, antes del 1 de abril de 1938, por tratarse del plazo mínimo de 90 días antes de que alguna de las partes pueda rescindir el acuerdo (ANCAP, 1938a, art. 14: 38).

En caso de que ANCAP llegase a firmar un convenio similar con otra compañía distribuidora de combustibles, le debía exigir las mismas obligaciones a las que estaban sujetas las firmantes de este convenio. Ello aplicaba en particular para la fijación de cuotas de venta, montos de comisiones y bonificaciones, sanciones por incumplimiento de agentes, declaraciones juradas de ventas y mecanismos de regulación de excesos y faltantes de cuotas. Si hubiese alguna diferencia de ventas entre esta compañía externa y las del Convenio, ANCAP asumiría la intermediación de los ajustes pertinentes (ANCAP, 1938a, art. 15: 38-41).

Una medida de carácter legal es que la firma del Convenio no implicaba cambios en los derechos jurídicos que poseía cada firmante al momento de la firma del contrato (ANCAP, 1938a, art. 16: 42).

Finalmente, se aclaró que los porcentajes de ventas de la West India Oil Company incluían las de Pan American Cía. Argentina de Petróleos S. A., presente en el país. También se responsabilizaba por el cumplimiento de las obligaciones de los agentes y revendedores de dicha empresa, tanto con ANCAP como con el resto de las firmantes (ANCAP, 1938a, art. 17: 43-45).

4.2.9 – La renovación de 1943 y las modificaciones, ajustes e interpretaciones al convenio original

El 15 de enero de 1943, en un difícil contexto para el mercado petrolero internacional a

causa del conflicto mundial, se decidió firmar una extensión del convenio original de 1938, con un plazo de 6 meses de vigencia (hasta el 30 de junio de 1943) y 6 artículos, donde se introdujeron algunas modificaciones menores al sistema regulatorio.

En su primer artículo, se reiteraron las causales de rescisión posibles presentes en las cláusulas segunda, sexta, octava y novena. Pero también se agregaron una serie de interpretaciones y modalidades de ejecución que se fueron acordando y dejando por escrito desde 1938 hasta la fecha, elementos que se desglosaron en un anexo y pasaron a formar parte de la normativa que los ampara (ANCAP, 1943a, art. 1: 1).

Un segundo aspecto es la problemática de los suministros de la materia prima. Mientras se mantuvieran las restricciones de abastecimiento y transporte de crudo provocadas por la Segunda Guerra Mundial, las obligaciones de las Compañías quedaban supeditadas a las resoluciones de organismos internacionales que regulaban el producto y las bodegas disponibles, una vez satisfechas las necesidades bélicas de los Aliados (ANCAP, 1943a, art. 2: 1).⁹³ Desde diciembre de 1941, se formó una especie de pool de petroleros organizado por Estados Unidos⁹⁴ para distribuir el escaso flete en la región, con consecuencias restrictivas hacia la disponibilidad de bodegas. En 1943 se dispuso del 54% del volumen requerido y en 1944 del 68% (ANCAP, 1944: 2), bastante por debajo de las necesidades del país,⁹⁵ lo que llevó a políticas de racionamiento y la búsqueda de alternativas en base a gasógenos.

En tercer lugar, ante las restricciones mencionadas, se preveía ampliar las fuentes posibles de suministro de petróleo. Si bien la idea era seguir utilizando crudos peruanos o ecuatorianos, las Compañías se reservaban el derecho a proporcionar un producto similar de diferente origen, tanto para sus productos como los de ANCAP, y se haría un ajuste del precio teniendo en cuenta la diferencia de calidades, fletes, seguros de guerra por cargamento y seguro marítimo. Para determinar el precio del crudo peruano o ecuatoriano, se tomó como base el peruano H. C. T. a precio F. O. B. Talara (puerto del norte de Perú)

93 Una vez que Estados Unidos entró al conflicto mundial, organizó un sistema de racionamiento de aquellos bienes considerados estratégicos para las necesidades de guerra. Por tanto, atender la demanda de petróleo y de bodegas disponibles para los países de la región pasó a un segundo plano, lo que redujo su disponibilidad notoriamente.

94 Comité de Suministro de Petróleo para América Latina (Petroleum Supply Committee for Latin America, en su nombre original). En adelante, CSPAL.

95 Conviene realizar una precisión sobre estos datos. En la obra de Nahum et al. (2006) se afirma que en 1943 el volumen disponible de bodega fue de 34%, lo que se entiende debe ser un error de transcripción. No solo en la memoria del ente (ANCAP, 1944) se afirma que fue del 54% respecto a 1941 (último año normal), sino que los propios datos de producción de la refinería presentes en el libro lo confirman (Cuadros 7.19 y 7.20). Ver Cuadros 7 y 8.

por barril sobre la cotización oficial del crudo East Texas, más U\$S 0,25 dólares, más flete de Talara a Montevideo al precio fijado por la Administración Marítima de Guerra de Estados Unidos, o al fijado por el Petroleum Supply Committee for Latin America, o sobre la base Charter Market si las dos primeras tarifas no estaban disponibles. A ello se agregaron los gastos de seguros por riesgo de guerra sobre el cargamento, casco, tripulantes y equipo, más los gastos portuarios entre el buque y los tanques de ANCAP (ANCAP, 1943a, art. 3: 2). En los hechos, se utilizaron principalmente crudos venezolanos ya que, por las necesidades de la guerra en el Pacífico⁹⁶, todos los crudos extraídos de puertos peruanos y ecuatorianos tenían prioridad para cubrir la demanda bélica de Estados Unidos y aliados (ANCAP, 1945a: 2).⁹⁷

Se definió el concepto de “fuerza mayor” como causal de incumplimiento ajeno a las partes, a las vinculadas al conflicto bélico mundial y sus consecuencias.⁹⁸ No obstante, no quedaron excluidos otros factores que pudiesen operar como impedimentos de cumplimiento (ANCAP, 1943a, art. 4: 3). Por otra parte, 60 días antes del vencimiento de la prórroga se debía dar comienzo a la negociación de un nuevo convenio, para entrar en vigencia luego del 30 de junio de 1943 (ANCAP, 1943a, art. 5: 3), proceso que se vio dificultado por “tratativas que obligaron a sucesivas prórrogas del convenio anterior” (ANCAP, 1945a: 4), lo que mostraría algunos desacuerdos entre las partes, pudiéndose concretar recién en diciembre de 1944.

Dado que la cuota de petróleo adjudicada al país por el gobierno de Estados Unidos se fijó sobre la base del consumo de 1941 y que las disponibilidades son diferentes a las de 1936 (año de referencia del convenio original), las partes resolvieron una nueva asignación de cuotas para la nafta, el queroseno y el gasoil, obligados por la situación internacional de escasez y sin que esto sentara precedente en convenios futuros, en base al consumo del primer semestre de 1941. El resultado fue un ligero incremento de las cuotas de ANCAP en perjuicio de las Compañías, en relación al convenio original, ganando 3,02, 5,26 y 0,44

96 Se refiere a las necesidades bélicas de Estados Unidos en su lucha contra el Imperio del Japón.

97 Las autoridades de ANCAP destacan que, pese a la restricción de importaciones que no lograba satisfacer completamente la demanda interna, hubo un aumento de la capacidad de refinación y se pudo continuar “abasteciendo de derivados de petróleo al Paraguay y las Islas Malvinas” (ANCAP, 1945a: 2). Pese a que los documentos consultados no permiten profundizar en esta aparente paradoja, se puede intuir que los suministros de crudo para el Uruguay pudieron estar condicionados a seguir proveyendo de combustibles a estos dos mercados. Sin duda, constituye un problema pendiente a resolver en futuras investigaciones.

98 Es importante recordar que la denominada Batalla del Atlántico, donde “manadas” de submarinos alemanes atacaban a cualquier buque carguero o de guerra que fuese o viniese de puertos “Aliados”, seguía en toda su intensidad. Recién en 1944 disminuyó la intensidad de los ataques y permitió un mayor tráfico marítimo.

puntos porcentuales de las porciones de mercado de nafta, queroseno y gasoil respectivamente, tal como muestra el siguiente cuadro (ANCAP, 1943a, art. 6: 3-4):

Cuadro 3 – Cuotas de venta de combustibles líquidos – 1943 (%)			
	Nafta	Queroseno	Gasoil
ANCAP	51,35	33,63	78,11
Shell Mex	13,75	14,84	21,83
West India	17,10	23,03	0,02
Atlantic Barrere	8,74	13,28	0,04
Otras	9,06	15,22	--

Fuente: elaboración propia a partir de ANCAP, 1943a.

Se introducen diversas modificaciones en la composición química de los productos (color, densidad, viscosidad, etc.), pero resulta más significativo observar una variación significativa en los rendimientos de la refinación (por resoluciones de junio de 1940 y diciembre de 1941),⁹⁹ alterando la composición del stock de cada producto por metro cúbico de petróleo refinado. Se aprecia una disminución en la producción de nafta, caída y aumento del queroseno, un importante incremento del gasoil (originalmente poco relevante en cantidad) y cierta estabilidad en los requerimientos de fueloil, tal como se desprende del siguiente cuadro:

Cuadro 4 - Rendimiento por metro cúbico de petróleo crudo				
	Nafta (litros)	Queroseno (litros)	Gasoil (kilos)	Fueloil (kilos)
Convenio 1938	490	268	14	131
Resolución junio 1940	485	220	68,5	120
Resolución diciembre 1941	465	260	51,5	120

Fuente: elaboración propia a partir de ANCAP 1938a, 1943a y 1943b.

⁹⁹ Los cambios tienen que ver con la recomendación del CSPAL de modificar los rendimientos para equilibrar los stocks existentes en el país y no se aducen otras razones de consumo local que expliquen los cambios (ANCAP, 1943b: 4-5).

En diciembre de 1940 se produjo una intensa correspondencia entre ANCAP y las Compañías respecto al precio del crudo que éstas le cobraban al ente. ANCAP solicitó una rebaja en el precio del crudo que era comprado en el marco del Convenio. Por nota del 7 de diciembre, las Compañías acordaron una reducción de U\$S 0,05 en el precio final del barril, pasando de U\$S 0,30 a U\$S 0,25 por sobre la cotización oficial del East Texas. Por tanto, para los años 1941 y 1942 éste pasó a ser el nuevo precio del crudo, de acuerdo al artículo quinto del Convenio (1938). ANCAP adujo que dicha rebaja no era suficiente (nota del 10 de diciembre), ya que estaba consiguiendo mejores condiciones y precios para su propio crudo (si bien no aparecen datos al respecto en el expediente), a lo que las Compañías zanjaron el asunto (nota del 4 de enero de 1941) explicando que el grado de incertidumbre en la situación internacional no permitía mayores rebajas (ANCAP, 1943b: 13). Se cuenta solo con la visión de ANCAP al respecto y no se tienen documentos sobre las compras de crudo del período para contrastar las versiones, pero es apreciable el desacuerdo entre las partes y la existencia de cierto margen de negociación. Es preciso hacer notar que el precio internacional promedio del barril de petróleo pasó de U\$S 1,02 en 1940 a U\$S 1,14 en 1941, un aumento de casi el 12% (Nahum et al., 2006: 136). Esto podría indicar que, pese a dicha incertidumbre, había cierto margen de beneficios que las Compañías estaban obteniendo en 1940 con el suministro de su propio petróleo, algo que ANCAP discutirá en reiteradas ocasiones, tratando de eliminarlo en los sucesivos convenios.

Otras modificaciones introducidas en la mecánica del Convenio tienen que ver con el proceso de envasado, sus costos y los ahorros logrados por las entregas a granel. En febrero de 1940, el Poder Ejecutivo refrendó un acuerdo entre ANCAP y las Compañías, donde éstas se comprometieron al retiro de los “productos blancos” (nafta y queroseno) de la Planta de La Teja envasados y a granel en lanchas, consiguiendo unos ahorros de \$ 0,79 por metro cúbico de petróleo (valor calculado a partir de la tarifa de \$ 2,50 que ANCAP les cobraba por el envasado en sus tambores de 200 y 220 litros). Si el retiro era en camiones, ANCAP cobraba por la operativa \$ 0,25 el metro cúbico, pero si se hacía en barco por cantidades mayores a 600.000 litros por producto, tal como indicaba el artículo séptimo del Convenio, no aplicaba dicho recargo (ANCAP, 1943b: 18).

Este primer convenio, prorrogado en 1943, constituyó un mecanismo regulatorio que

supuso algunos desafíos para ANCAP. Tuvo que resignar la implantación del monopolio integral de los combustibles líquidos – al menos provisoriamente, en su intención – y aceptar una serie de condicionantes que le impusieron las Compañías, cuyo rechazo pudo haber afectado el suministro de crudo que necesitaba el país y la plena operatividad de la Refinería. La amortización de estas costosas obras ejercían una fuerte presión en las cuentas del ente estatal. Teniendo en cuenta la proximidad de la Segunda Guerra Mundial y las dificultades que trajo, a posteriori se puede considerar que la solución encontrada permitió “capear el temporal” de estos años con relativa fortuna.

Sí es cierto que las Compañías aprovecharon las “facilidades esenciales” que les brindaba su poder de mercado en la oferta petrolera mundial. Pudieron obtener algunas condiciones beneficiosas, como el control del suministro de crudo, la garantización de márgenes de beneficios por las ventas de combustibles y no tener que someter sus gastos administrativos al escrutinio de la empresa estatal, los cuales eran deducidos del pago que efectuaban a ANCAP por la refinación de sus combustibles. No obstante, prácticamente no hubo discusión en torno a las cuotas de venta de los productos refinados, permitiendo a esta última asegurarse al menos el 50% de dicho mercado.

4.3 – El Convenio de 1944

Los años 1943 y 1944 fueron un período de grandes dificultades para el abastecimiento de combustibles líquidos en el Uruguay, no solo por las cuotas asignadas por el CSPAL sino también por la escasez de bodegas disponibles, punto ya mencionado. De hecho, esta situación obligó al ente a posponer la posibilidad de adquirir buques petroleros, por los precios prohibitivos de los mismos (ANCAP, 1944a: 9-10). Este contexto también explica el aumento del precio de combustibles decretado en marzo de 1943 (con excepción del queroseno), tanto por la necesidad de reducir el consumo como por el aumento de los costos de producción.

Por lo expuesto, se valoraba desde ANCAP que “mientras no se vaya al monopolio total de los combustibles – lo que en los presentes momentos de conmoción mundial no se ha estimado oportuno por el Gobierno Nacional – el mantenimiento del Convenio le brinda a la ANCAP ciertos beneficios y ventajas” (ANCAP, 1944a: 6), procediéndose a las negociaciones para renovar el acuerdo y firmar un nuevo Convenio en diciembre de 1944. Se destacaron como principales ventajas los ingresos obtenidos por los honorarios de

refinación y un uso más intenso de la capacidad de la refinería, lo que reducía los costos generales y permitía un funcionamiento continuo de la misma. No obstante, la misma frase evidencia que el ente no había renunciado a la intención de implantar el monopolio integral en el futuro.

4.3.1 - Constitución y duración

El nuevo Convenio (16 artículos o cláusulas) presentó un formato y características bastantes similares al original en cuanto a los firmantes, plazo de vigencia (5 años) y posibilidades de rescisión (a partir del 1 de octubre de 1947), con el compromiso expreso de las Compañías de no importar combustibles, a excepción de la nafta de aviación (hasta que la refinería de ANCAP la pueda producir) y del fueloil faltante que no se lograba refinar en el país. Se firmó el 19 de diciembre de 1944, con la opinión favorable del Poder Ejecutivo del 22 de noviembre. Su vigencia comenzó a regir con retroactividad al 1 de octubre de 1944 y duraría 5 años, hasta el 30 de septiembre de 1949 (ANCAP, 1944b, art. 1: 1).

4.3.2 - Cuotas de venta de combustibles

La adjudicación de las cuotas básicas de distribución a los firmantes se realizó en base al consumo y las cuotas de 1941, como en la prórroga de 1943 pero con ligeras mejoras en las cuotas para ANCAP en desmedro de las Compañías, tal como se desprende del cuadro:

Cuadro 5 – Cuotas de venta de combustibles líquidos – 1944 (%)				
	Nafta	Queroseno	Gas oil*	Fuel oil*
ANCAP	52,65	33,77	78,22	50,00
Shell Mex	13,33	15,11	21,72	46,22
West India	16,24	22,59	0,02	3,78
Atlantic Barrere	8,84	13,30	0,04	-
Otras	8,94	15,23	-	-

* Excluyendo bunkers

Fuente: elaboración propia a partir de ANCAP (1944b).

Las condiciones de ajuste de las cuotas son las mismas del primer convenio, respecto al primer 10% de aumento para ANCAP y el resto prorrateado entre todos para los “productos blancos” (nafta y queroseno), mientras que el reparto es equitativo en los casos del gasoil y fueloil.

Para este último producto también se hacen una serie de consideraciones. Si el consumo nacional no alcanza al menos el 80% de lo consumido en 1941, rige la cuota original de 1938 (donde Shell tenía el 54% del mercado y ANCAP el 41,58%). Esta situación no se llegó a dar, ya que la producción de ANCAP prácticamente se cuadruplicó entre 1941 y 1949.¹⁰⁰ También se aclara que la cuota incluye tanto la producción de ANCAP como el importado por las Compañías (ANCAP, 1944b, arts. 2 y 3: 1-4).

Debido a la normativa vigente a junio de 1944, en relación al racionamiento de combustibles por la guerra, ANCAP podía superar sus cuotas de nafta y queroseno en hasta 1.400.000 y 800.000 litros respectivamente. En este caso, deberá compensar a la o las compañías deficitarias en su cuota, pagándoles la diferencia de los beneficios que hubiesen obtenido si hubieran completado la cuota (ANCAP, 1944b, art. 4: 4).

4.3.3 – Provisión de crudo, rendimiento de refinados y características físico-químicas

Se modifica la expresión introducida por “error” en el primer convenio, respecto al compromiso de las Compañías de “importar el crudo” para cubrir sus cuotas de venta. En esta ocasión, “se comprometen a entregar su petróleo crudo a la ANCAP (...) la cual lo importará por cuenta de las compañías” (ANCAP, 1944b: 5). Este aspecto volverá a ser analizado más adelante, pero constituye uno de los puntos más espinosos de los acuerdos, pues el cambio de denominación sólo pretende cubrir una formalidad para no contradecir la Ley Orgánica de ANCAP (y que no había sido afectada por la Ley Baltar). En los hechos, las Compañías entendían que la provisión de su propio petróleo era uno de los aspectos más lucrativos del acuerdo por lo que, pese a los reiterados intentos de ANCAP durante la vigencia de los Convenios, las Compañías se negaron a ceder en este aspecto y siguieron proveyendo casi la mitad del petróleo consumido en el país.

100 Pese a que 1944 fue un año de baja producción de fueloil (56.344 metros cúbicos), hay que considerar que la producción de 1941 fue de 112.212 metros cúbicos, mientras que la de 1949 alcanzó los 449.373 metros cúbicos, mostrando una recuperación notable durante el período de vigencia del segundo Convenio. Ver Cuadro 8 de Anexo Estadístico.

En cuanto a las características físico-químicas de la materia prima y los productos refinados, se introdujeron algunas modificaciones menores (para el objeto de este trabajo). Lo mismo aplica para las condiciones de entrega del petróleo en los muelles de La Teja, con la salvedad de que se acorta el tiempo de descarga. Se pasa de 84 horas a 60 horas corridas¹⁰¹ desde el momento que el capitán del buque notifica de estar pronto para la operativa, corriendo la misma multa de 200 libras por día en caso de constatarse el atraso. Por otra parte, se conservó el precio del petróleo vigente en la prórroga de 1943, que reducía de U\$S 0,30 a U\$S 0,25 por sobre la cotización del East Texas el precio del barril, más el precio del flete (determinado por el CSPAL o el mercado libre cuando finalizara la guerra). Si bien el cálculo sigue siendo sobre el crudo peruano o ecuatoriano (Talara o Lobitos), se incorpora la posibilidad del crudo venezolano (Jusepin), tal como se venía operando desde 1943. Finalmente, se aclara que si ANCAP introducía productos nuevos o mejorados al mercado sustituyendo a los involucrados en el Convenio, las Compañías podían reclamar los mismos para sus respectivas cuotas (ANCAP, 1944b, art. 5: 5-10).

4.3.4 – Precios y plazos

La determinación de los honorarios de refinación se fijarían al final de cada año para el siguiente, de común acuerdo entre las partes, a diferencia del primer convenio donde se explicita el monto y se adjuntaba el método de cálculo en una nota aparte, vigente en su primer año de aplicación. Esta fue la modalidad aplicada en los sucesivos convenios hasta su denuncia en 1973, por lo que no se dispone de los datos de los honorarios en la documentación estudiada.¹⁰² Si no se llegase a un acuerdo sobre el precio, el Asesor Letrado de ANCAP, el de las Compañías y un tercero elegido de común acuerdo (esto es nuevo comparado con el primer convenio) formarían una Comisión que estudiaría el problema. Si persistía el desacuerdo, cualquiera de las partes podrá denunciar el Convenio, según los criterios del artículo octavo (ANCAP, 1944b, art. 6: 11-13).

El precio de refinación del artículo anterior corresponde a productos refinados entregados a

101 No está explicitado el por qué de la modificación, pero puede deberse a las mejoras introducidas en los muelles de descarga entre 1938 y 1944, que permitieron un tiempo menor de descarga. En la documentación del período no se observan quejas de ANCAP al respecto. Ver ANCAP (1944a).

102 Dado que alguno de los componentes del precio son manejados por las Compañías, como sus gastos administrativos y costos de comercialización, no se ha encontrado un método de cálculo factible para el mismo. Lo que sí se observa en la documentación, es la molestia o preocupación de ANCAP (tanto Directores como Gerentes) por la aparente discrecionalidad con la que se manejaron las Compañías en estos rubros y los intentos fallidos del ente de crear mecanismos de control.

granel, en muelle de La Teja, en cantidades mayores a 300.000 litros por carga y producto, cuando en el Convenio anterior aplicaba a cantidades mayores a 600.000 litros.¹⁰³ Si el retiro se hacía en camiones-tanque o vagones-tanque, ANCAP cobraría un sobreprecio de \$ 0,25 por m³ entregado a granel de esta forma. Si se retiran los productos en tambores de 200 litros, la recarga sería de \$ 2,25 por m³ entregado sobre camión o vagón (ANCAP, 1944b, art. 7: 13).

4.3.5 – Cambios y permanencias

Se mantienen los parámetros y causales de rescisión del Convenio por ambas partes, en los artículos octavo y noveno, tal como se plantearon en el acuerdo original (ANCAP, 1944b, arts. 8 y 9: 13-14).

También se mantiene la diferencia de precios entre Montevideo e Interior y no se modificaron los valores nominales de las comisiones que se pagarían a los Agentes y Distribuidores¹⁰⁴, con la excepción del gasoil. En 1938 se fijaba una comisión máxima de \$ 0,004 por litro, mientras que a partir de este contrato se rebaja a \$ 0,0034 por litro (ANCAP, 1944b, art. 10: 14-16).

Permanecieron las mismas consideraciones para el cálculo de las cuotas mensuales, las “ventas en exceso” y sus procedimientos de compensación, la constitución de una Comisión de Gerentes y sus atribuciones, entre las cuales se encuentra el contralor de las declaraciones juradas sobre el monto general de las “re-exportaciones de productos refinados” (ANCAP, 1944b, arts. 11-14: 16-20).

Siguió el criterio de que la firma del Convenio no afecta ninguno de los derechos legales de las partes previo al 10 de enero de 1938 (ANCAP, 1944b, art. 15: 20).

Finalmente, las Compañías reconocieron estar dispuestas a incluir en el Convenio la totalidad de la producción de fueloil, en cuanto ANCAP pudiera refinarlo, y dejarían de importar el producto por su cuenta. También se acordó la utilización de las instalaciones de La Teja (ANCAP) para el almacenamiento y envasado de sus combustibles, en cuanto ANCAP presente una propuesta comercial que les sirva a las Compañías. El objetivo del ente, expresado en varias ocasiones, era evitar la duplicación de instalaciones que elevase innecesariamente los costos de la distribución (incluidos en los descuentos a los honorarios

103 Esta modificación seguramente haya sido un reclamo de las Compañías, ya que la exigencia de retiros mínimos para que no hubiesen recargos baja a la mitad.

104 Ver Cuadro 2.

de refinación), pues los depósitos de ANCAP eran suficientes para cubrir la demanda del mercado. Pese a ello, Shell siguió usando su planta de Bella Vista (Montevideo) y la de Paysandú durante varios años más, motivo de reclamo de ANCAP en los años 50s (ANCAP, 1944b, art. 16: 21-22).

4.3.6 – Modificaciones introducidas en el Convenio a partir de 1948

Entre octubre y noviembre de 1947 se cursaron sendas notas entre ANCAP y las Compañías, donde la primera propone una serie de cambios, y éstas no pusieron reparos, para que se modificaran algunos aspectos del Convenio vigente a partir de 1948.

El primer punto trata de un nuevo plan de refinación, donde las Compañías se comprometían a suministrar 262.000 m³ de petróleo (crudo Oficina o Jusepin, ambos venezolanos), así como 44.522 m³ de fueloil y 8.000 m³ de diesel. Para dichos productos, las Compañías seguirán proveyendo los barcos de transporte hasta febrero de 1948 y, a partir de marzo, se empezará el transporte en buques de ANCAP o rentados por ella. Se concretaba así el deseo de la empresa estatal, presente desde su creación, de hacerse cargo de los fletes que suministran la materia prima al país (ANCAP, 1947: 1).

En segundo lugar, se especificaron los beneficios que se garantizaban a las Compañías por la venta de combustibles y que siguieron vigentes con el Convenio de 1950. Estos valores no se explicitan en el convenio de 1944, por lo que se infiere que siguieron sin cambios hasta 1947. Este tema será desarrollado en un capítulo posterior. En el caso de la nafta y el queroseno, se mantiene el valor nominal de \$ 0,005 por litro vendido, mientras que para los otros productos (gasoil, fueloil y diesel)¹⁰⁵ se realiza un importante ajuste y se aumenta a \$ 0,004 (ANCAP, 1947: 1).¹⁰⁶

4.4 – El Convenio de 1950

Luego de la Segunda Guerra Mundial, el país profundizó un camino de creciente desarrollo industrial, tradicionalmente caracterizado como modelo “neoballista”, por el liderazgo e impronta de Luis Batlle Berres¹⁰⁷, principalmente entre 1946 y 1955. Se llevó adelante una

105 Se aclara en la nota que la Refinería no producía este último producto, pero ese será su valor una vez que se esté en condiciones de procesarlo.

106 El monto por gasoil era de \$ 0,0012 y el fueloil de \$ 0,0013 por litro.

107 Sobrino del ex presidente José Batlle y Ordóñez, y en varios sentidos continuador de su línea

nueva oleada de reformas de fuerte carácter intervencionista en la economía¹⁰⁸, principalmente para propiciar un modelo de desarrollo industrial en un marco de protección y dirigismo estatal, amén de la expansión del Estado de Bienestar, pero cuyas bases se remontan a la década anterior. Desde 1937, con la revaluación del peso uruguayo que abarató las importaciones competitivas con la industria nacional, “el mantenimiento de los controles en el comercio exterior y en el mercado de cambios protegió los intereses del sector industrial” (Finch, 1980: 97). En 1941 se implementó el Contralor de Exportaciones e Importaciones¹⁰⁹ (desde 1934 ya se habían desarrollado algunas herramientas de control de importaciones), consolidando una estructura estatal de regulación del comercio exterior. Estas medidas fueron complementadas con el Control de Cambios¹¹⁰, donde el Banco de la República Oriental del Uruguay (BROU, principal banco estatal) monopolizaba el acceso a las divisas. En 1947 y 1949, el sistema fue reforzado por la implementación de un complejo sistema de cambios múltiples que permitió al Estado desarrollar una regulación más sofisticada del comercio exterior que permitiese una creciente transferencia de recursos orientada al estímulo de la diversificación productiva y de la distribución del ingreso, mediante la disponibilidad de divisas y permisos de exportación e importación (Bertino et al., 2001: 13).

En este contexto se firmó el tercer Convenio el 23 de junio de 1950, para entrar en vigencia el 1 de julio de dicho año y durante cinco años, hasta el 30 de junio de 1955. Desde el punto de vista formal, era más bien una prórroga del de 1944 que un nuevo contrato, al que se le agregaron las modificaciones de refinación, beneficios y fletes de 1947. Además, mientras que los primeros contratos tenían 17 y 16 artículos respectivamente, éste tenía sólo 8 cláusulas, que introdujeron unos pocos cambios en la regulación del mercado y las condiciones de su funcionamiento (si bien algunas son significativas).

Los primeros dos artículos entienden sobre la constitución del acuerdo, los firmantes y los compromisos asumidos. Las Compañías no importarían combustibles (salvo que la

política, acompañó la fórmula presidencial de Tomás Berreta, quien ganó las elecciones de 1946. A la muerte de Berreta en 1947, lo sucede como presidente y se proyecta como la principal figura del Partido Colorado, marcando la tónica del período hasta la derrota del Partido en las elecciones de 1958, en buena medida como consecuencia del fracaso y las limitaciones del modelo económico impulsado bajo su liderazgo.

108 Iniciada en los años 30s como respuesta a los efectos de la Gran Depresión.

109 Ley n° 10.000, del 10 de enero de 1941, que atribuye al Contralor, bajo dependencia del Ministerio de Hacienda, el control de las compras y ventas al exterior, origen y destino de los productos, la concesión de permisos de importación siguiendo determinados criterios y prioridades y asignación del tipo de cambio para importadores de acuerdo a su rubro, necesidades, tamaño, etc. (Bertino et al., 2001: 16).

110 Vigente desde 1931.

producción de la refinería fuese insuficiente para cubrir sus cuotas) y proveerán de crudo para que ANCAP lo refine y entregue los productos, por unos honorarios. Los derechos de rescisión a los tres años (las Compañías solo pueden hacerlo en bloque y no individualmente, opción establecida en anteriores contratos) (ANCAP, 1950a, arts. 1-2: 1). Por su parte, la determinación de las cantidades y rendimientos del crudo aportado por las Compañías serían acordados por ambas partes una vez al año y antes del 30 de setiembre del año anterior (ANCAP, 1950a, art. 3: 1-2).

La novedad más interesante que aportó este Convenio fue la cuarta cláusula, donde se acordó que el crudo que debían conseguir las Compañías sería traído por buques de ANCAP, en su calidad de armadora o armadora-fletadora, desde los puertos de embarque hasta Montevideo. Si bien ya regía desde 1948 (ver nota de 1947), se incorporó de manera definitiva en los Convenios hasta su denuncia en 1973. ANCAP lo consideraba relevante tanto por los ahorros en fletes que se pensaban conseguir como por la posición de control de este resorte del mercado “aguas arriba”, hasta ese momento en manos de las Compañías. De hecho, como se desprende de un memorandum interno de ANCAP, el planteo partió de las propias empresas privadas al no poder ponerse de acuerdo respecto a las tarifas de fletes hasta Montevideo del crudo importado. De tal manera, se evitaba afectar los derechos de las Compañías y “toda posibilidad de perjuicio a cualquiera de las partes” (ANCAP, 1954: 3).

Tanto las tarifas que el ente estatal cobraría a las Compañías como las condiciones de los fletes, serían acordadas entre las partes también antes de cada 30 de septiembre. En caso de desacuerdo sobre las tarifas, se haría un cálculo sobre el precio medio de las cotizaciones “Time-Charters”, que darán dos “Tankers-Brokers”¹¹¹ de Nueva York y dos de Londres. La designación de estos brokers se haría de común acuerdo y sus cotizaciones tendrían vigencia por doce meses (ANCAP, 1950a, art. 4: 2).

Otro aspecto relevante que se incorporó fue el compromiso de las Compañías de no construir ni ampliar sus depósitos de almacenamiento de combustibles regulados por este convenio. Ya se había planteado en el artículo 16 del Convenio de 1944, que se acordaría a futuro el uso de las instalaciones de ANCAP para dicho almacenamiento mediante una fórmula comercial que satisfaga a las partes. ANCAP consideraba que era una fuente de ahorro importante en los costos de distribución que solo se utilizaran sus depósitos. Por ello, pretendía cerrar los depósitos de las Compañías pero se llegó al compromiso de

111 Las comillas para ambas expresiones son textuales del documento.

mantener los presentes (Bella Vista y Paysandú) y no ampliarlos ni construir nuevos, siempre que aquellas pudiesen usar las instalaciones de ANCAP con condiciones y precios aceptables (ANCAP, 1950a, art. 5: 2).

El compromiso de las Compañías de suministrar petróleo para ser refinado por ANCAP solo sería factible si ésta contase con los permisos de importación y las divisas necesarias para que aquellas pudiesen pagar a los proveedores del insumo (ANCAP, 1950a, art. 6: 2-3). Esta es una cláusula nueva en los Convenios, pese a que, como ya fue señalado, la política de contralor de cambios y del comercio exterior estaba vigente en el país desde 1931, como respuesta a los efectos de la Gran Depresión. Pese al cambio de régimen en 1933, con una mirada en teoría más favorable a los intereses rurales, esta política de “emergencia” fue sostenida por los efectos positivos en la economía. Dada la ausencia de cualquier referencia a este problema en los contratos anteriores, se deduce que no constituyeron un problema relevante a la hora de hacer funcionar el “sistema”. Sin embargo, a fines de los años 40s se intensificó esta política intervencionista en la economía, permitiendo establecer “un régimen de subsidios y de barreras proteccionistas” (Finch, 1980: 99). Ante la centralización de las divisas y los permisos de importación, las Compañías prefirieron tomar recaudos ante decisiones que podían escapar a su voluntad o alcance político, lo que explicaría tal inclusión. Si bien en los primeros años de vigencia no hubo problemas de divisas por el auge de los precios durante la guerra de Corea,¹¹² a partir de 1953 se observa una caída de los precios de los productos exportados por el país, sumado a cierto estancamiento productivo, que comenzará a generar tensiones en el sistema regulatorio de los combustibles por la escasez de divisas.

Por otra parte, se incluyó este condicionante a la ya mencionada de guerras y otros imprevistos como causales de “fuerza mayor” que impidiesen cumplir lo acordado (ANCAP, 1950a, art. 7: 3).

El contrato finaliza con la constancia de que ANCAP le comunicó al Poder Ejecutivo con antelación este Convenio-prórroga para someterlo a su visto bueno y éste no realizó ninguna observación (ANCAP, 1950a, art. 8: 3).

4.5 – El Convenio de 1956

La firma del último convenio y sus sucesivas postergaciones estuvieron inmersas en un

112 Conflicto transcurrido entre 1950-1953.

contexto de crecientes dificultades económicas para el país. A mediados de la década de 1950, comenzó a mostrar algunas señales preocupantes de agotamiento del modelo económico industrializador. Por un lado, el sector primario tuvo una importante contracción entre 1956 y 1959, en torno al -4,6% (Arnábal et al., 2011: 9), seguido de importantes fluctuaciones en la década siguiente – especialmente en la agricultura – (Finch, 1980: 31), pero que hacía palpable el estancamiento de la principal fuente de divisas para el país. Por otra parte, la actividad industrial tuvo una caída del -1,2%, en tanto que el PBI se contrajo en -1,8% para dicho cuatrienio (Arnábal et al., 2011: 9) y el panorama no mejoró significativamente en la década siguiente. En una perspectiva más amplia, “entre 1954 y 1972 la industria manufacturera creció a un ritmo del 0,6% anual, es decir, retrocedió en términos per cápita” (Bértola y Bittencourt, 2014: 68). Este escenario, sumado a los desequilibrios macroeconómicos crecientes (como la inflación y el déficit fiscal), contribuyen a explicar las dificultades que tuvieron los elencos políticos para afrontar los problemas que planteaba el mercado de combustibles líquidos bajo los convenios, en particular las propuestas de reforma que planteó el ente petrolero.

El 30 de junio de 1955 vencía el tercer Convenio firmado entre ANCAP y las Compañías privadas que regulaban el mercado de combustibles líquidos. Desde octubre de 1954,¹¹³ ANCAP comenzó a estudiar y diseñar una línea de trabajo para evaluar la conveniencia y características de un nuevo acuerdo con dichas empresas. En 1955 se produjo una intensa negociación entre las partes, configurándose diversos anteproyectos de Convenio (de ambas partes) que permiten seguir los puntos de negociación, los acuerdos y, principalmente, los temas que se consideraban más relevantes para cada uno. Recién en abril de 1956 se llegaría a un acuerdo definitivo y se firmaría el cuarto y último Convenio, prorrogado sucesivas veces hasta 1973.

4.5.1 – Los anteproyectos de 1955

En un memorándum interno de ANCAP, con fecha 4 de octubre de 1954, se expresó la opinión del Gerente General con ideas base para un nuevo convenio, a partir de una comunicación de las Compañías,¹¹⁴ siendo secundada por todos los demás Gerentes de la empresa. Coinciden en la conveniencia de firmar un contrato por cinco años. No se está

113 Al menos es lo que consta en la documentación disponible y estudiada.

114 No se cuenta con dicha nota pero se puede deducir por el tenor del memorándum.

dispuesto a ceder parte de la cuota de gasoil (el 78,22% del mercado), aunque se podía discutir un cambio en algún otro producto (ANCAP, 1954).

ANCAP elaboró tres anteproyectos de contrato a lo largo del año (denominados I-A, II-A y III-A respectivamente) y las Compañías también presentaron su contrapropuesta (designada como I-C).¹¹⁵ Entre el primer y segundo borrador del ente, éstas presentaron su propuesta, con algunas diferencias interesantes respecto a lo que planteaba la empresa estatal.¹¹⁶ Dicha contrapropuesta y el hecho de que haya dos borradores diferentes de ANCAP en agosto y noviembre, presupone una intensa negociación y divergencia de opiniones entre las partes, pues recién la versión III-A será la que mejor se aproxime al contrato finalmente celebrado en 1956.

En I-A se esboza un modelo de contrato con algunas modificaciones importantes respecto al vigente desde 1950, pero también se conservan varios aspectos sustanciales. En primer lugar, el plazo de vigencia sigue siendo el habitual de cinco años, por lo que se propone desde el 1 de julio de 1955 y hasta el 30 de junio de 1960, con la posibilidad de rescisión a partir de los tres años y, en caso de las Compañías privadas, solo de forma conjunta (ANCAP, 1955a, art. 1: 1). Ya en el primer punto se aprecia una diferencia, pues en I-C se pretende extender el plazo antes de poder denunciar el convenio a cuatro años y no figura el consabido preaviso de 90 días (ANCAP, 1955b, art. 1: 1), casi hasta el final del contrato, de lo que se puede deducir un mayor interés de las Compañías por mantenerse dentro del régimen, aunque no deja de ser una especulación. En II-A y III-A (ANCAP, 1955c y 1955d) se vuelve a insistir en el plazo de tres años, que finalmente quedará en el convenio de 1956. Además, en III-A se amplía el preaviso de denuncia a 180 días, también presente en la versión definitiva de 1956.

En la primera versión se mantienen las cuotas de venta de cada producto, vigentes desde 1944 y 1950. Pero las cuotas departamentales se harán de acuerdo a la distribución de 1953 y todos los aumentos de consumo de nafta, queroseno, gasoil y fueloil de hasta un 10% respecto al nivel de 1954 le corresponden a ANCAP, mientras que el resto del crecimiento se proratea entre todas las partes (ANCAP, 1955a, art. 2: 1-2). Lo interesante es que la empresa estatal busca ganar el primer 10% también del fueloil, combustible no incluido en

115 Esta numeración de los diversos anteproyectos se hizo de forma manuscrita sobre las versiones impresas consultadas. Corresponden a los meses de enero (I-A), julio (I-C), agosto (II-A) y noviembre (III-A) de 1955. En adelante, se respetará esta denominación para su identificación en aras de una mayor claridad en la lectura.

116 Se aclara que los artículos o temas no abordados en las versiones posteriores de los borradores no representan variaciones sustanciales respecto al primer texto analizado.

los convenios anteriores, donde se repartía el crecimiento del consumo en proporción directa a sus cuotas. Las Compañías no aceptan la modificación del primer 10% para todos los productos, dejando la fórmula original de contratos anteriores solo para la nafta y el queroseno, a lo que el ente se resigna y acepta (ANCAP, 1955b, 1955c y 1955d).

Mientras que no se explicitan las cuotas en I-C y se dejan libradas a posteriores negociaciones, se pide que se excluya de las mismas la nafta de aviación y el turbo fuel, combustibles que se vendían a las líneas aéreas internacionales que repostaban en los aeropuertos nacionales (ANCAP, 1955b, art. 2: 1-2). Se acepta este punto en II-A, pero a costa de un ligero aumento de las cuotas de nafta y queroseno para ANCAP del 2% aproximadamente en cada caso (ANCAP, 1955c, art. 2: 1-2), lo que es rechazado por las Compañías, pues en III-A se vuelve a las cuotas originales (ANCAP, 1955d, art. 2: 1-2).

La tercera cláusula refiere al compromiso de entrega del crudo por parte de las Compañías, condiciones de entrega en puerto y descarga, calidad de los productos refinados por ANCAP, responsabilidades por las condiciones de almacenaje e impuestos que correspondan, que van en sintonía con las versiones contractuales anteriores (ANCAP, 1955a, art. 3: 2-7), con dos excepciones. La primera es una curiosa modificación en los plazos de descarga y las multas aplicables a su mora. Mientras que en I-A se aplicaba la ya tradicional política de 60 horas corridas de plazo para la descarga en muelle y 200 libras de mora por día transcurrido a partir de allí, en I-C se deja el monto en blanco (seguramente para negociarlo posteriormente), pero en II-A se extiende el plazo de descarga a 80 horas, aunque se duplica la mora a 400 libras por día de exceso (ANCAP, 1955c, art. 3: 5) y en III-A se vuelve a las 60 horas y una mora de 110 y 120 dólares estadounidenses (U\$S) por hora, según tamaño del barco (ANCAP, 1955d, art. 3: 5). Se trata de un cambio significativo, no solo de moneda (lo cual no sorprende tanto dada la creciente importancia de dicha divisa) sino también de los plazos, ya que el recargo se incrementa notoriamente para los retrasos atribuibles al ente. Esta será la versión que quedará finalmente en el convenio firmado.

La segunda modificación parte de la propuesta I-C, donde las Compañías pretenden que la certificación de las cantidades de petróleo a suministrar la realicen inspectores designados de común acuerdo, en el puerto de embarque y dejen de hacerse en La Teja por operarios del ente como hasta el momento, dividiendo el costo entre las partes por igual, lo que encarecería esta etapa del proceso para ANCAP (ANCAP, 1955b, art. 3: 2-6). Sin embargo, en II-A y III-A se acepta dicho cambio (ANCAP, 1955c y 1955d).

Por su parte, se mantiene la condición de armadora-fletadora de ANCAP para el transporte del crudo que siguen aportando las Compañías, así como los criterios negociados entre las partes para la determinación de las tarifas de fletes (ANCAP, 1955a, art. 4: 7-8). En la versión de las empresas se omite esta condición, lo que puede indicar su desinterés o, más probablemente, inconveniencia ante esta opción ganada por el ente a fines de los años 40. ANCAP no está dispuesta a ceder en este punto y se reitera su condición de armadora-fletadora en II-A y III-A (ANCAP, 1955c y 1955d).

El aspecto más novedoso de este proyecto es la determinación de la fórmula para calcular los honorarios de refinación que pagarían las Compañías, tema objeto de discusión entre las partes y que, salvo en el primer contrato, no figuró en los siguientes convenios: $H = P - (C+B)$, donde H son los honorarios de refinación, P es la suma anual de las ventas de los productos de las Compañías, C es el costo de los mismos y B el beneficio de las mismas por dichas ventas. El valor de C se determinaría de la siguiente manera:

- a) Costo CIF Montevideo del petróleo crudo. Se llega tomando el precio FOB más el flete y el seguro marítimo. Dicho precio FOB no puede ser superior al que ANCAP estuviese pagando por un producto similar. El flete desde el puerto de embarque es el correspondiente al artículo 4. El seguro marítimo será el que paguen las Compañías y no puede ser superior al que se paga de forma corriente para este tipo de casos.
- b) Gastos de administración, de comercialización y distribución y comisiones y bonificaciones de venta.
- c) Derechos y gravámenes del crudo y de los refinados: impuestos internos, derechos portuarios, etc.
- d) Mermas del viaje, calculadas en 0,75% de cada cargamento

Los beneficios B establecidos en el Convenio serían de \$ 0,005 por litro de nafta y queroseno, así como de \$ 0,004 por litro de gasoil, diesel y fueloil (ANCAP, 1955a, art. 5: 8-9). Llama la atención que dicho margen de beneficio garantizado sea exactamente el mismo determinado en 1948. En cuanto a los dos primeros productos, su valor estaba congelado desde 1938 (el primer convenio). Es llamativo que en términos reales su importancia fuese decreciendo por el efecto inflacionario del período, en particular desde la década de 1950. En la contrapropuesta de las Compañías se mantiene la fórmula (en esencia) y no hacen reparos sobre dichos montos, por lo que se puede colegir que dicho beneficio no era la principal fuente de ingresos que le aportaba el sistema. Los fuertes

reparos a dejar de proveer el crudo sí aportan una pista de por dónde pasaba su interés. Solo se propone cambiar el término C (costo) por V (valor), pero sin modificar su sustancia, lo que termina siendo aceptado en las versiones posteriores (ANCAP, 1955b, 1955c, 1955d).

Otro aspecto controvertido tiene que ver con la determinación de los gastos de las Compañías, incluídos en el punto b de los costos (C). Estos incluían gastos de funcionamiento de las empresas, salarios, publicidad y otros rubros, que hasta ese momento no tenían ningún tipo de contralor, más allá de la voluntad de las firmas por la transparencia. Una crítica recurrente de las autoridades del ente era la presunción de gastos excesivos en los salarios de cuadros gerenciales y publicidad, por lo que se buscó limitarlos y generar algún mecanismo de control por parte de ANCAP. En el artículo sexto del borrador, las empresas se deben comprometer “a no efectuar gastos excesivos e innecesarios, puesto que uno de los objetos de este Convenio es el de evitar dichos gastos” (ANCAP, 1955a: 9). En otras palabras, “justificar y documentar los gastos reales” (ANCAP, 1955a: 9) que hicieran, limitar las inversiones a montos previamente acordados por las partes, no abrir nuevas estaciones de servicio (por ellos o sus agentes) sin justificación y permitir que ANCAP pueda ejercer una supervisión de dichos gastos, pues reducen el margen de ganancias por los honorarios de refinación. Es difícil una ponderación del peso cuantitativo de estos gastos, ya que no se dispone de datos al respecto, pero la falta de controles pudo llevar a situaciones de abuso por parte de las Compañías, aunque es difícil precisar su magnitud. Si se puede afirmar que a las Compañías no les gustaba el contralor de sus gastos, por lo que se limitan a ofrecer un compromiso de regular los mismos y crear un sistema homogéneo de cálculo entre ellas, para que “no incidan excesiva y/o innecesariamente sobre dichos costos” (ANCAP, 1955b: 8), pero sin admitir ningún tipo de supervisión por parte de la empresa estatal. En II-A se observa nuevamente la voluntad de concesión de ANCAP, pues se modifica la fórmula a “las Compañías firmantes se comprometen a regular los factores integrantes de sus respectivos costos de comercialización” (ANCAP, 1955c: 7-8), lo que incluye a ANCAP¹¹⁷ y se elimina de la redacción la “justificación y documentación de los gastos reales”, presente en la primera versión; no obstante lo cual se mantiene la necesidad de limitar las inversiones a un monto previamente acordado y el número de estaciones de servicio. Aparentemente no fue suficiente para las Compañías, pues en III-A también se elimina esta

117 En la redacción original, el compromiso de control era solo para las Compañías privadas.

última condición, por lo que desaparecen las restricciones que ANCAP intentó originalmente imponer a la operativa de las empresas privadas.

El problema no será resuelto satisfactoriamente para el ente, pues se continúa su discusión en los años 60s. En el marco del estudio para la renovación del convenio en 1961, la Comisión de Gerentes siguió negociando con las Compañías y llegó a un acuerdo para incluir en el nuevo contrato (que no se firmará) algunas limitaciones al gasto administrativo de las empresas, aunque se discrepa en la fórmula para establecer los límites. En un informe elevado al Directorio, con fecha 9 de enero de 1962, se informaba del acuerdo y que resultaba una herramienta útil para la verificación de gastos y su control (ANCAP, 1962a: 81).

La determinación de honorarios de refinación se haría a finales de cada año, siguiendo la fórmula de cálculo establecida (art. 5). Para ello, las Compañías deberán aportar la información pertinente en los tres primeros meses del año (ANCAP, 1955a, art. 7: 9-10). Las Compañías piden modificar el plazo a seis meses para dicho aporte (ANCAP, 1955b: 8), lo que también será incorporado en las posteriores versiones del ente (ANCAP, 1955c y 1955d).

En cuanto a la distribución, se pretendía mantener el mismo sistema para Montevideo, pero con algunos cambios respecto al Interior. Se insiste en la idea de que Shell cierre su planta en Paysandú (litoral norte del país) y use las instalaciones de ANCAP en dicha ciudad, en un plazo a determinar (ANCAP, 1955a, art. 8: 10). El objetivo proclamado era optimizar los costos de la distribución, evitando la duplicación de instalaciones que disparaban los costos operativos. En la versión I-C, la cláusula octava solo hace referencia a que los precios por los honorarios de refinación del artículo quinto corresponden a entregas a granel de productos refinados en cantidades de al menos 300 m³ por producto y cargamento, por vía marítima. Para cantidades inferiores, entregados en tambores de 200 litros, sea por tren o camión, se establecería un precio diferente, a discutir posteriormente (ANCAP, 1955b, art. 8: 8-9). Este planteo no aparece en II-A y se vuelve al mismo punto de I-A, incluyendo el uso de las plantas de ANCAP en el interior del país, pero se elimina el pedido expreso de cierre de la planta de Shell en Paysandú (ANCAP, 1955c). Para la versión III-A se insiste en el uso de las instalaciones de La Teja por parte de las Compañías, apenas estén en condiciones¹¹⁸, así como las que posee en diversas

118 Dado que estaban sometidas a un proceso de adaptación para la ampliación de su capacidad. Los años 50s fueron un período de ampliación de las capacidades de la refinera, tanto en su capacidad de

localidades, “sin perjuicio de que la Planta de Shell Uruguay Limited en Paysandú continúe operando como hasta la fecha” (ANCAP, 1955d: 8). Lo reclamado originalmente, y omitido por la versión de las empresas privadas (pero seguramente negociado por fuera de las versiones escritas), es eliminado y evidencia una nueva concesión del ente, pues dicha empresa no quería resignar el uso de su planta.

Mientras que el artículo noveno indicaba que las Compañías podían retirarse del convenio, individual o colectivamente, con un preaviso de 90 días (ANCAP, 1955a, art. 9: 10), el décimo estipulaba que la propia ANCAP podía denunciar el acuerdo si las Compañías no suministraban el crudo necesario objeto de este acuerdo, excepto en casos de “fuerza mayor” (situación similar a los acuerdos anteriores). Empero, ANCAP podía cubrir con su propio combustible mientras durase la situación excepcional, si así lo desease, así como las Compañías podían importar los combustibles refinados para cubrir sus cuotas si la empresa estatal no podía cumplir con su refinación (ANCAP, 1955a, art. 10: 10-11). También se mantiene desde el tercer convenio que las obligaciones de las Compañías de suministrar petróleo está condicionado a que se le otorgue a ANCAP, en el tiempo adecuado, los permisos de importación y las divisas necesarias en las monedas pertinentes para pagar las compras de petróleo (ANCAP, 1955a, art. 11: 11-12). Estos artículos permanecen sin cambios en los otros borradores.

Las cláusulas 12 y 13 se centran en los agentes y distribuidores de las empresas firmantes, así como en la corrección de cuotas. Se determinan los montos máximos a pagarles por comisiones y bonificaciones, valores que no se modificaban desde 1938.¹¹⁹ A los agentes se les pagaría \$ 0,0075 por cada litro de nafta y queroseno vendido, así como \$ 0,005 por litro de gasoil, en tanto podían obtener el 5% del precio del diesel y fueloil. Resulta significativo que el pago por litro de nafta es el mismo de 1938 (en términos nominales), aunque reciben un ajuste importante en el queroseno (pasando de recibir \$ 0,004 a \$ 0,0075) y uno menor para el gasoil (de \$ 0,004 a \$ 0,005). A los distribuidores se les empieza a pagar el mismo valor por el gasoil que a los agentes,¹²⁰ mientras que les corresponden \$ 0,015 y \$ 0,0125 por litro de nafta y queroseno, respectivamente. Comparado con los valores iniciales de 1938, se pagaría \$ 0,005 más por litro de nafta y \$ 0,0025 por litro de queroseno. Se mantiene el mecanismo de fijación de precios de cada

producción como de refinamiento, así como de construcción de nuevos depósitos de combustibles en diversas localidades del país (Nahum et al, 2006: 145).

119 Con la excepción de la rebaja de 1944 a los agentes por la venta de gasoil.

120 Hasta 1956, los distribuidores implicados en el Convenio solo cobraban comisiones y bonificaciones por el queroseno y la nafta.

producto, así como el recargo para el precio final en el Interior (por fletes y otros gastos) y los métodos de control que harán los firmantes a dichos actores, tal como figura en contratos anteriores (ANCAP, 1955a, art. 12: 12-13). La versión de las Compañías incluye un rubro especial para los queroseneros de Montevideo¹²¹, a los que se les pagaría \$ 0,015 por litro de queroseno vendido (ANCAP, 1955b, art. 12: 10-11), un monto mayor al de los distribuidores y agentes. ANCAP acepta el añadido y se incorpora en las versiones posteriores (ANCAP, 1955c y 1955d), así como en el convenio final. Además, hacia el final del artículo 12, las Compañías pretendieron introducir un agregado que las habilite a vender a ciertos clientes, especialmente habilitados, “en condiciones CIF para el consumo interno” (ANCAP, 1955b: 11), lo que podría abrir la puerta a clientes diferenciales, asunto que ANCAP no estaba dispuesto a conceder y no los incorpora en II-A y III-A, así como en el convenio final, por lo que quedó firme su rechazo a esta modificación. En tanto, se seguía la política de recargos para las empresas que incurriesen en excesos mayores al 5%, al igual que en contratos anteriores (ANCAP, 1955a, art. 13: 13-15).

Por otra parte, no hay innovaciones respecto a las declaraciones juradas de ventas (ANCAP, 1955a, art. 14: 15), en las funciones de la Comisión de Gerentes (ANCAP, 1955a, art. 15: 15-16) y en la afectación jurídica para las partes del Convenio (ANCAP, 1955a, art. 17: 17-18), donde se repiten los mismos conceptos que en versiones anteriores. y no generan discrepancias entre las partes, por lo que no hay cambios en los siguientes borradores. Sin embargo, respecto a los derechos y obligaciones de ANCAP con otras empresas similares (ANCAP, 1955a, art. 16: 16-17), las Compañías también pretendían introducir las variaciones de cuotas en función del aumento del consumo del país como una obligación que ANCAP debía exigirle a otras empresas con las que firme convenios (ANCAP, 1955b, art. 16: 14), otro punto sobre el que el ente estatal no está dispuesto a negociar y no lo incorpora en las siguientes versiones, así como en el convenio final.

Finalmente se agrega que, a los efectos de su interpretación se considera una continuación del de 1944 y sus modificaciones posteriores (ANCAP, 1955a, art. 18: 18), se incluyen los permisos de importación y de divisas como casos de “fuerza mayor” (ANCAP, 1955a, art. 19: 18) y se deja constancia de la previa aprobación del Poder Ejecutivo al nuevo contrato

121 La venta minorista de queroseno, producto de alto nivel de consumo popular para calefacción, cocción de alimentos y otros usos del hogar, se vendía también en almacenes y otros puntos de venta diferentes a las estaciones de servicio, lo que los convertía en vendedores diferenciados. Sin embargo, recién aparecen como tales en estas versiones de 1955 y el contrato definitivo de 1956.

(ANCAP, 1955a, art. 20: 18).

Se puede concluir que, en el largo proceso de negociación para la firma de un nuevo convenio, concretado al año siguiente, ANCAP tuvo que hacer unas cuantas concesiones que beneficiaban a las Compañías y encarecían en algunos aspectos el funcionamiento del sistema de distribución. Sin embargo, pese a las narrativas de corte “nacionalistas” y “antiimperialistas” de Trías y Lebel, puede afirmarse que no se trató de una sumisión a los dictados de estas empresas, pues también se observó una negativa a aceptar varias modificaciones sugeridas por aquellas, rechazo que terminó siendo refrendado en el nuevo acuerdo de 1956.

4.5.2 – El último convenio

Con fecha 11 de abril de 1956, ANCAP y las Compañías concretan la firma del cuarto convenio celebrado entre las partes, con vigencia desde el 1 de abril de 1956 y por cinco años, hasta el 31 de marzo de 1961, pudiendo rescindirse por cualquiera de las partes luego de los tres años de firmado, con un preaviso de 180 días. La peculiaridad formal es que The Texas Company (Texaco) aparece por primera vez como firmante del acuerdo, ya que en las anteriores ocasiones figuraba bajo el rótulo “Otras Compañías”, si bien con los mismos derechos y obligaciones que las firmantes.

Son pocas las diferencias entre el contrato firmado y la última versión de borrador de 1955 (III-A). La mayoría de los artículos del convenio son idénticos a este último documento, negociado entre las partes. Sin embargo, se introdujeron algunas modificaciones, que serán objeto de análisis.

Una de las innovaciones más interesantes está en su artículo tercero, donde se especifica el tipo de crudo y precio del crudo que las Compañías suministrarán, tanto para su propio consumo como el de ANCAP. No aparece en ninguno de los borradores y de forma muy genérica en las versiones contractuales anteriores. Esso y Atlantic debían proveer un crudo Tía Juana o Guanipa, según eligiese ANCAP, ligeros en su densidad (38,5° a 39,4° API y 31,0° a 31,9° respectivamente)¹²² y a un precio FOB¹²³ por barril de U\$S 2,57 el primero y

122 La escala hidrométrica de los petróleos es determinada por el American Petroleum Institute (API) y sirve para medir la densidad relativa del producto y determinar su clasificación. A mayor valor de API, más ligero es el crudo. Hasta 10° es ultrapesado, menor a 22° es pesado, entre 22° y 30° es crudo medio y los mayores a 30° son ligeros. Cuanto mayor valor de API suele ser mayor su precio, pues son los crudos más deseados por su versatilidad y facilidad de uso en las refinerías. Los crudos más pesados requieren procesos intermedios de eliminación de impurezas y mezclas con crudos más livianos. Ver

de U\$S 2,55 el segundo. Los precios no son fijos, ya que pueden variar, tomando como referencia el precio promedio del crudo Oficina (al momento a U\$S 2,90 el barril). Los cambios de precio serían en la misma proporción que el citado crudo. Por su parte, Shell proporcionaría crudos Lagomar B o Lagomar natural, también ligeros y según necesidades del ente, con densidades de 38,0° a 38,9° API y 31,0° a 31,4° API respectivamente, y a precios FOB de U\$S 2,55 por barril en ambos casos. El cálculo de variación de precios se hará sobre la base de un promedio entre el crudo Lagomar y el Tía Juana. Finalmente, Texaco aportaría crudos ligeros Mata A y/o Mata B, con densidades de 32,0° a 32,9° API y 35,0° a 35,9° API respectivamente. El precio del barril Mata A será de U\$S 2,57 y el B de U\$S 2,50. Las posibles variaciones de precios del crudo Mata A se calcularán a partir del promedio del crudo Oficina, mientras que el Mata B lo hará recién por variaciones por encima de U\$S 2,80 el barril (ANCAP, 1967, art. 3: 3).

El artículo octavo también presenta diferencias respecto a la última versión. De hecho, es la base de la propuesta de las Compañías (I-C), donde se planteó que los precios por los honorarios de refinación aplican para retiros a granel por vía marítima, en el muelle de La Teja, de al menos 300 m³ por carga y por producto. Para retiros menores a granel, en camiones o vagones-cisterna, ANCAP cobraría un sobrepeso de \$ 0,40 por m³ de producto entregado. Si se retiran en tambores, aplican los siguientes recargos: \$ 0,25 por tambor lleno de 200 litros, \$ 0,27 por tambor lleno de 220 litros y \$ 0,10 y \$ 0,11 respectivamente, para tambores vacíos. El transporte al muelle de dichos tambores se cobraría a \$ 0,40 cada uno (ANCAP, 1967, art. 8: 10-11).

Finalmente, se modificó el plazo de preaviso para la rescisión del contrato. Tanto en los contratos anteriores como en todas las versiones de borrador de 1955 rige el aviso previo de 90 días para poder poner fin al convenio. En esta oportunidad, se extiende el plazo a 180 días de antelación (ANCAP, 1967, art 10: 11). Por tal razón, cuando ANCAP denunció el convenio, con fecha 30 de noviembre de 1973, su caducidad recién aplicaría a partir del 1 de junio de 1974.

Este convenio estuvo vigente durante poco más de dieciocho años a raíz de sucesivas

www.petroleum.co.uk/api.

123 El valor FOB significa Free On Board, es decir, es el precio del producto puesto en el puerto de embarque. El valor CIF (que en los documentos aparece como CF) es Cost, Insurance and Freight, incluye los costos de flete y seguros. La primera opción implica un menor valor pero el comprador se tiene que hacer cargo del transporte y sus riesgos, aunque puede elegir el flete que mejor le convenga. La segunda conlleva un mayor precio y reduce las opciones del comprador, pero le traslada la responsabilidad de la carga a la empresa vendedora hasta el puerto de descarga.

prórrogas y por el fracaso en lograr un nuevo modelo de convenio o cambiar las condiciones de funcionamiento del mercado. No obstante, con el correr del tiempo se introdujeron varias modificaciones, algunas menores y otras más relevantes.

El primero y más importante está vinculado con el precio del petróleo crudo suministrado por las Compañías, según definía el artículo tercero, que vio sucesivas modificaciones en los siguientes diez años. Tal como señala el Cuadro 6, entre enero de 1960 y julio de 1966 hubo una serie de rebajas en el precio del petróleo crudo que las Compañías aportaron a ANCAP para su refinado, de carácter significativo. Los precios FOB de Esso y Atlantic Barrere cayeron más de 45% en dólares, los de Shell mostraron un descenso del 29,4%, mientras que los de Texaco indican una tendencia similar, aunque no se puede precisar el monto por las diferencias FOB y CIF de los valores disponibles (ANCAP, 1967: 18).

Cuadro 6 - Precio del petróleo suministrado por las Compañías, 1956-1972 (U\$S)													
Empresa y producto		Desde 1/4/1956		Desde 1/1/1960		Desde 1/4/1961		Desde 1/6/1965		Desde 7/1966		Hacia 4/1972	
		FOB	CIF	FOB	CIF	FOB	CIF	FOB	CIF	FOB	CIF	FOB	CIF
Esso	Tía Juana	2,57	-	2,43	-	1,88*	-	1,78*	-	1,37***	2,075	1,871	2,701
	Guanipa	2,55	-	2,42	-	1,97**	-	1,87**	-				
Atlantic	Tía Juana	2,57	-	2,43	-	1,88*	-	1,78*	-	1,37***	2,075		
	Guanipa	2,55	-	2,42	-	1,97**	-	1,87**	-				
Shell	Lagomar natural	2,55	-	2,42	-	1,90	2,27	1,80	2,17	1,80 [°]	2,15	2,528	3,048
	Lagomar B	2,55	-	2,42	-								
Texaco	Mata A	2,57	-	2,42	-	-	2,05 [°]	-	1,905	-	1,975	1,801	2,611
	Mata B	2,50	-	2,38	-								

*Se sustituye por el crudo 30 (venezolano)

** Se sustituye por el crudo 30 D (venezolano)

*** Se sustituye por el crudo Basrah (Medio Oriente)

[°] Se sustituye por el crudo Nigeria

[°] Se sustituye por el crudo Khurzanijab (Medio Oriente)

Fuente: elaboración propia a partir de ANCAP, 1967 y 1972. Nota: los valores de 1972 se presumen que corresponden a dichas Compañías por su origen, pero no se explicita en el documento de 1972.

Se observa una diversificación de los mercados proveedores, pues Shell comenzó a ofrecer crudos de Nigeria, en tanto las empresas norteamericanas suministraron crudos de Medio Oriente (Basrah y Khurzanijab), lo que incidió en los menores valores del producto, pero solo Texaco lo hizo desde 1961, ya que las otras compañías recién lo hicieron desde 1966. Hasta ese momento, el crudo disponible siguió siendo predominantemente venezolano.

Reducciones tan importantes de precios pueden explicarse tanto por la mayor diversidad de fuentes como por la expansión de la oferta global del producto, aspecto que será abordado en el próximo capítulo.

Sin embargo, las alteraciones del mercado internacional se vieron reflejadas en la cotización del crudo obtenido. En 1971 y 1972, previo a la crisis del petróleo, ya se aprecia un encarecimiento de la materia prima¹²⁴, situación reflejada en las mayores cotizaciones para el año 72.

Como complemento de lo anterior, ANCAP se reservó el derecho de optar por hacerse cargo del transporte del petróleo en buques propios o arrendados (condiciones FOB) o por recibirlo en el puerto de Montevideo, bajo la responsabilidad de las Compañías (condiciones CF o CIF) (ANCAP, 1967:19).

Cuadro 7 - Utilidades de las Compañías (\$ por litro)		
Producto	Convenio de 1956	Ajuste a partir del 1/4/1961*
Nafta	0,005	0,010
Queroseno	0,005	0,010
Gasoil	0,004	0,008
Diesel	0,004	0,008
Fueloil	0,004	0,008

* Se mantienen los valores de beneficios hasta abril de 1972 y, se presume, hasta la denuncia de los convenios. Fuente: elaboración propia a partir de ANCAP, 1967 y 1972.

También se introdujeron modificaciones en las utilidades garantizadas a las Compañías (artículo quinto) y en las comisiones y bonificaciones que cobraban agentes y revendedores (artículo treceavo). Tal como se observa en el Cuadro 7, los beneficios son duplicados en su precio nominal para cada producto, un ajuste que las Compañías entendían necesario dado el proceso inflacionario que vivía el país y cuyos valores no se actualizaban desde el primer convenio (1938). Así se mantuvieron hasta comienzos de los años 70s.

Por su parte, las comisiones y bonificaciones que reciben los agentes y distribuidores minoristas sufren un ajuste nominal significativamente más importante, tal como refiere el Cuadro 8. A diferencia del único ajuste recibido por las Compañías, entre 1956 y 1972 los distribuidores minoristas recibieron varios aumentos de sus comisiones y bonificaciones por la venta de los combustibles bajo convenio. Los datos reflejados en la tabla están

124 Ver Cuadro 14 del Anexo Estadístico.

actualizados a abril de 1972. Se aprecian cambios más notables que en los beneficios obtenidos por las Compañías o mayoristas de la distribución. En el caso de la nafta común, sumando comisiones y bonificaciones, entre 1956 y 1967, los agentes obtuvieron \$0,835 por litro, un incremento de aproximadamente 11.000%, en sintonía con el proceso inflacionario que vivía el país en la década de 1960.¹²⁵ Entre el 67 y el 72, el aumento fue del 275%. Similares indexaciones se dieron para otros productos (con algunos valores menores) y los distribuidores y queroseneros, tanto de Montevideo como del Interior. Si bien se profundizará el análisis en el siguiente capítulo, es llamativa la diferencia de indexaciones entre mayoristas y minoristas que reflejan estos datos.

Cuadro 8 – Comisiones y bonificaciones (por litro)														
		Super carburante		Nafta		Queroseno		Gasoil		Diesel		Fueloil		
		C.*	B.**	C.*	B.**	C.*	B.**	C.*	B.**	C.*	B.**	C.*	B.**	
Convenio de 1956	Agentes	-		\$0,0075		\$0,0075		\$0,005		5%		5%		
	Distribuidores	-		\$0,015		\$0,013		\$0,005		-		-		
	Queroseneros Montevideo	-		-		\$0,015		-		-		-		
Ajustes al 30/8/67	Agentes en Interior	\$0,035	\$0,90	\$0,035	\$0,80	\$0,21	\$0,59	\$0,035	\$0,60	5%		5%		
	Revendedores Montevideo	-	\$0,90	-	\$0,80	-	-	-	\$0,60	-		-		
	Querosenero Montevideo	Querosenero					-	\$0,55	-	-	-		-	
		Almaceneros Capital					-	\$0,61	-	-	-		-	
	Almaceneros Interior					-	\$0,59	-	-	-		-		
Valores a abril de 1972	Agentes	\$3,35		\$3,00		-		\$1,10		5,00%		5,00%		
	Distribuidores o Queroseneros	-		-		\$2,16		-		-		-		
	Almaceneros	Capital					\$1,28		-		-		-	
		Interior					\$1,25		-		-		-	

* Comisiones ** Bonificaciones

Fuente: elaboración propia a partir de ANCAP, 1967 y 1972. Nota: los conceptos de comisiones y bonificaciones figuran conceptualmente como retribución genérica a los vendedores minoristas, más allá de cierta diferencia entre ambos conceptos que no se aclara en la documentación consultada.

125 El Índice de Precios del Consumo (IPC) pasó de 329,44 en enero de 1956 a 7035,06 en enero de 1967 y 18250 en enero de 1968. Índice base 1938 = 100 (Cuadro 24 de Anexo Estadístico).

Finalmente, se conserva el derecho de cualquiera de los firmantes a poder vender productos fuera del país, debiendo ser declarada dicha actividad a la Comisión de Gerentes y su monto no se incluye en el sistema de cuotas del convenio (ANCAP, 1967: 15).

Capítulo 5 – Los resultados del Convenio: cuotas, precios y beneficios

No resulta sencillo hacer una evaluación precisa y sistemática de la implementación de los convenios como mecanismo regulatorio para el funcionamiento del mercado de combustibles líquidos en el país. Luego del análisis específico de los diversos contratos, prórrogas y modificaciones integradas al “cuerpo legal” que vinculó a las partes firmantes, este capítulo pretende responder algunas de las cuestiones planteadas en el marco teórico y la bibliografía que se maneja en este trabajo.

A partir del estudio de la evolución de las cuotas de mercado, los mecanismos de precios acordados y los beneficios que recibieron los distintos actores del mercado de distribución, se realizará una aproximación a las respuestas sobre el tipo de regulación que tuvo este mercado, las condiciones de competencia (o la falta de ella) y el peso de las facilidades esenciales sobre ciertos poderes de mercado que las Compañías y/o ANCAP pudieron tener.

En este sentido, conviene recordar las condiciones de reserva casi total en las que se mantuvieron los convenios firmados entre las partes, incluso para legisladores que quisieron conocer los detalles del acuerdo vigente en su momento.¹²⁶ Ello contribuyó a cierta aura de opacidad y falta de transparencia, “sospechosa” para muchos críticos de los mismos y favorables a la denuncia e implantación del monopolio integral.

Por otra parte, también hubo voces que los defendieron como una buena solución o al menos como un mal menor. Los acuerdos permitieron que la refinería pudiese funcionar regularmente a pleno rendimiento (y no para abastecer al 50% del mercado), reduciendo costos operativos e incluso, impulsando sucesivas ampliaciones que la harían potencialmente más eficiente. Además, contribuyó a mantener buenas relaciones con las empresas y sus respectivos gobiernos durante los difíciles años de la Segunda Guerra Mundial, debido a la escasez de crudo y fletes. De esta manera, se pudieron cubrir parcialmente las necesidades del país, en un escenario que pudo haber sido mucho más complicado sin la colaboración de tales actores públicos y privados extranjeros. Más discutible es su pertinencia en las dos décadas siguientes.

126 Es significativo el pedido del convenio vigente que hizo el Senador Erro, con fecha abril de 1972.

5.1 – Las cuotas de mercado

La definición de cuotas de venta de cada producto para cada empresa firmante del Convenio constituye uno de los aspectos fundamentales del sistema regulatorio de la distribución de combustibles líquidos. En todos los contratos firmados se definió con precisión el porcentaje de ventas permitido a cada uno y los mecanismos para asignar los aumentos en el consumo, así como las correcciones por excesos o faltantes de ventas, propios de las dinámicas comerciales de cada punto de venta minorista.

En Argentina, para el período entre 1936 y 1955, también rigió un sistema similar de reparto de cuotas de mercado en la distribución, entre YPF y las Compañías privadas que operaban en el país. En ese contexto, los convenios le permitieron a YPF ir ganando porciones del mercado cada vez más significativas, en desmedro de las empresas privadas, a medida que fue aumentando el consumo de los combustibles regulados (Gadano, 2006). Sin duda, como ya fue recordado, YPF contaba con sus propios yacimientos de petróleo, lo que le brindó cierta autonomía operativa y le permitió negociar la letra de los acuerdos desde una mejor posición. Por ello, se puede inferir que las grandes empresas privadas (principalmente Esso y Shell, igual que en Uruguay) tuvieron menos poder a la hora de intentar ejercer poder de mercado, es decir que el problema de la facilidad esencial no representó un obstáculo para el crecimiento de la empresa petrolera estatal argentina.

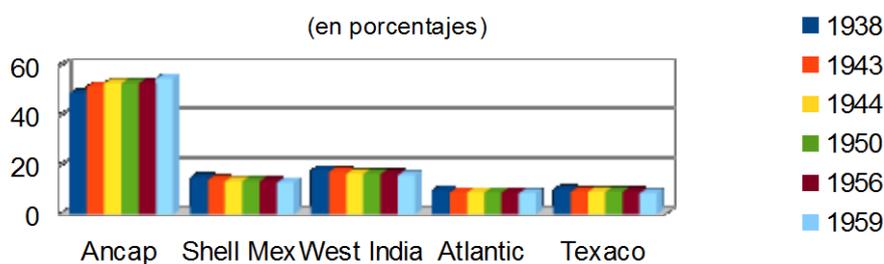
El panorama en Uruguay fue menos claro. Desde el primer convenio, ANCAP tuvo casi el 50% de las ventas de combustibles y, en sucesivas renovaciones, fue ganando pequeñas porciones de cuotas pero que no alteraron en lo sustancial la relación de fuerzas entre la empresa estatal y las privadas. Prácticamente se mantuvo la misma estructura de cuotas a lo largo de los 36 años de vigencia de los convenios.

Sin embargo, por la vía de los hechos, ANCAP pudo aumentar sostenidamente sus ventas de los productos regulados por encima de la cuota establecida (ver Anexo Estadístico), pero seguramente a costa de compensar a las otras empresas por sus “excesos”, si bien la documentación no lo explicita, pues en cada nuevo contrato o prórroga se vuelve a una cuota inferior (apreciablemente en algunos productos) para ANCAP. Para muestra, baste el ejemplo de la nafta. El convenio de 1938 determinaba que le correspondía el 48,33% de las ventas, pero entre 1940 y 1948 sus ventas estuvieron entre el 51,7% (1940) y el 57,9% del

mercado.¹²⁷ Para 1959 y 1960, los porcentajes de venta fueron de 54,48% y 54,5% respectivamente, en tanto el convenio vigente establecía el 52,65% (ANCAP, 1960 y 1961a). Con la excepción del gasoil, cuyas ventas reales se ajustaron a lo pactado, lo mismo puede decirse de los otros combustibles involucrados.

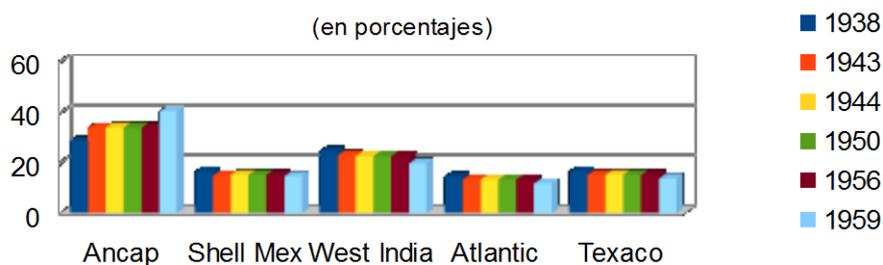
Por un lado, la letra de los contratos muestra cierta rigidez en la distribución de las cuotas para todo el período analizado. En los hechos, pese a no contar con una serie completa de cuotas “reales” de venta en todo el período, se observa que ANCAP pudo vender por encima de lo establecido, no sin reclamaciones de las Compañías. Con fecha 12 de abril de 1961, un informe técnico de la Comisión de Gerentes (elevado al Directorio de ANCAP), analizó las posibilidades de un nuevo convenio y se evaluó la alternativa de solicitar incrementos en la cuota del queroseno. Sin embargo, consideraron “muy difícil lograr para esta Administración una mejora en las cuotas” (ANCAP, 1961a: 2). Se pretendía pasar del 33,77% al 45% en el nuevo contrato (ese año la cuota efectiva fue del 39,8%), a lo que si se agrega que ANCAP se queda con el primer 10% de aumento del consumo, podría obtener el 50% o más de las ventas en todos los productos. Tal opción fue desaconsejada, pues podría llevar a que las Compañías “replanteen la insuficiencia de la cuota de gas-oil asignada a ellas” (ANCAP, 1961a: 2), de apenas el 21,78%.

Gráfico 2 - Evolución de las cuotas de nafta (1938 - 1959)



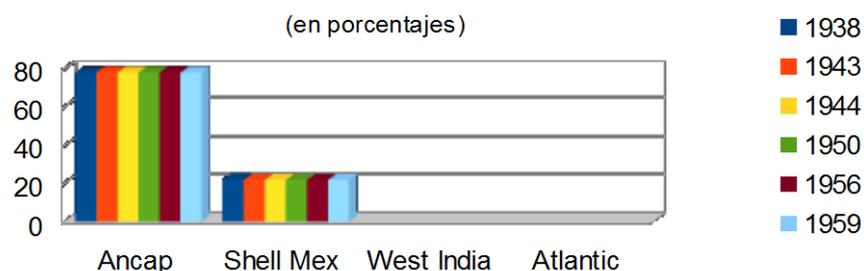
Fuente: Cuadro 10 del Anexo Estadístico

Gráfico 3 - Evolución de las cuotas de queroseno (1938 - 1959)



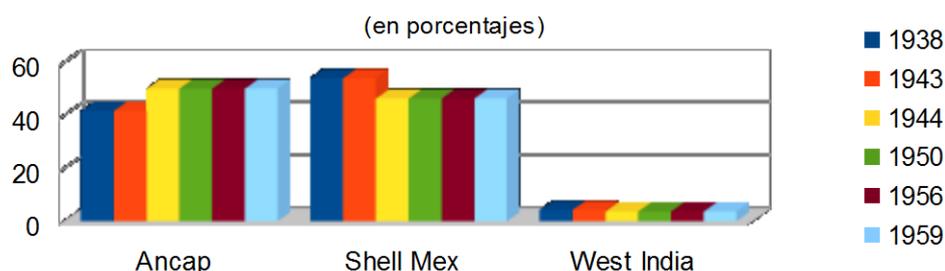
Fuente: Cuadro 11 del Anexo Estadístico

Gráfico 4 - Evolución de las cuotas de gasoil (1938 - 1959)



Fuente: Cuadro 12 del Anexo Estadístico

Gráfico 5 - Evolución de las cuotas de fueloil (1938 - 1959)



Fuente: Cuadro 13 del Anexo Estadístico

Si se tienen en cuenta las ventas reales de los años 40s (Cuadro 7 de Anexo Estadístico) y las Figuras 2 a 5,¹²⁸ ANCAP pudo apropiarse de un porcentaje ligeramente superior de sus cuotas de nafta y queroseno, no así en los otros productos (por motivos ya comentados). En este sentido, los convenios le permitieron al ente estatal llegar a controlar, progresivamente, casi el 60% del mercado de combustibles líquidos durante el período en cuestión.

En este marco, los convenios de 1938, 1944 y 1956 (se deduce que, implícitamente, también el de 1950) reflejaban una realidad que cuestionaba uno de los puntos centrales de la Ley Orgánica de ANCAP, al permitir la exportación (o re-exportación, como figura en el texto de 1944) de combustibles por parte de las Compañías. Los documentos no son claros

¹²⁸ Son los datos disponibles en la documentación. También se tiene el valor de ANCAP y las Compañías como grupo (sin desglosar) para 1960, pero no hay variaciones significativas respecto al año anterior.

al respecto, pues no existía impedimento para que ANCAP pudiese exportar sus productos. Sin embargo, el polémico inciso C afectado por la Ley Baltar, pudo abrir la puerta a que las Compañías efectuasen ventas al exterior. Sin embargo, dado que el crudo que suministraban estaba destinado a cubrir las cuotas que les permitía el convenio, se infiere que puede tratarse de re-exportaciones de combustibles no producidos en el país, como los que se utilizaban para abastecer los bunkers del puerto de Montevideo.

5.2 – La importación de petróleo

Una de las razones esgrimidas para explicar la firma de los convenios fue que la Ley Baltar puso en duda la aplicación del monopolio del inciso C del Art. 1 de la Ley Orgánica de ANCAP, tema ya analizado. Sin embargo, nunca se puso en cuestión el monopolio de la importación de petróleo crudo, presente en el inciso B del mismo artículo.

Pese a ello, una de las piedras angulares de los sucesivos convenios firmados fue el derecho de las Compañías a importar su propia materia prima, para que ANCAP la refinara y así obtener sus productos. Este sería uno de los aspectos más polémicos y, por lo que se deduce de la documentación, la principal razón de su existencia.

A lo largo de todo el período, ANCAP siempre manifestó que la fórmula de los convenios era una situación provisoria y no se resignó de avanzar hacia el monopolio integral, con el objetivo de poder controlar el suministro de petróleo para el mercado nacional y el abastecimiento de su refinería. Cuando planteó la intención de recuperar el control de la importación que la ley le daba, el ente estatal se enfrentó a una férrea oposición de las Compañías, quienes no estaban dispuestas a ceder la pieza más importante y beneficiosa de su participación en el pequeño mercado local. Como se verá, estuvieron dispuestas a realizar una serie de concesiones a lo largo del período en cuestión, inclusive resignando márgenes reales de beneficios que tenían por las utilidades garantizadas, dado que no fueron ajustadas con la evolución de los precios de los productos, en especial desde la segunda mitad de los años 50s.

Desde un punto de vista jurídico, resulta curioso que las discusiones hasta comienzos de los años 60s estuvieron centradas casi exclusivamente en el alcance de la mentada Ley Baltar sobre la importación de combustibles y no sobre la importación del petróleo, pilar del sistema regulatorio para las Compañías. Dado el peso que éstas tenían en la capacidad de brindar o bloquear los suministros de crudos al país, se puede entender que la cuestión

de fondo era de otro tenor. Parafraseando a un político uruguayo, más cercano en el tiempo y sobre otro tópico, al parecer hubo que poner “lo político por encima de lo jurídico” en este asunto. Las Compañías ejercieron durante décadas un poder de mercado “aguas arriba” en la cadena de suministros que obligaron a las autoridades del país (sin una “gota” de petróleo propio) a aceptar ciertas condiciones especiales. Incluso en el primer convenio, el artículo 5 afirmaba que éstas se “comprometen a importar el crudo” (ANCAP, 1938a, Art. 5: 10). Dicha contradicción se subsanó en las versiones posteriores con una redacción menos comprometedor pero con el mismo sentido, quedando el compromiso de “entregar su petróleo crudo a la ANCAP” (ANCAP, 1944b, Art. 5: 5).

Recién con los gobiernos “blancos” (1959-1967) y en el marco de la discusión sobre un nuevo convenio y/o la transformación del mercado de distribución de combustibles desde 1961, es que se empieza a cuestionar este aspecto. Se repiten memorándum internos, informes técnicos y respuestas de las Compañías durante toda la década en torno a que ANCAP pueda hacer efectivo su monopolio importador. La respuesta de éstas no varió un ápice y recién con las consecuencias de la crisis del petróleo de 1973 se avinieron a sentarse a renegociar este tema.

Más allá de cuestiones económicas y de política empresarial, la discusión no carece de relevancia legal. Desde un punto de vista jurídico, las compras de petróleo que ANCAP realizó (y realiza) se hicieron por medio de licitaciones públicas, tal como lo exige el marco normativo nacional (salvo situaciones excepcionales). Algunas voces críticas argumentaban que el ente estatal violaba la ley al comprar directamente el petróleo a las Compañías para refinarlo y entregar sus productos, sin la correspondiente autorización del Tribunal de Cuentas. Según un memorándum interno, con fecha 3 de setiembre de 1964 y destinado al Directorio, diversos “informes jurídicos” e incluso uno del “Fiscal del Gobierno” sin especificar cual, han corroborado que ANCAP “no compra el petróleo crudo de las compañías las cuales en ningún momento pierden la propiedad del mismo” (ANCAP, 1964b: 6). Lo mismo ocurre con los productos refinados resultantes.

Estos “malabares” jurídicos no tienen otro objeto que conciliar una aparente contradicción. Si el crudo se lo compra ANCAP a las Compañías como parte del convenio, se puede afirmar que el ente mantiene el monopolio de la importación, en el ejercicio de las atribuciones dadas por el inciso B del artículo 1 de la Ley n° 8.764 (y nunca impugnadas por la Ley Baltar). Sin embargo, se trataría de compras directas, sin control del Tribunal de Cuentas y que no pasan por el mecanismo de transparencia de una licitación pública. Si se

va a la letra de los convenios y lo afirmado en dicho memorándum, queda claro que ANCAP simplemente aceptó el crudo de las Compañías (y lo transportó en sus buques desde 1948), lo mezcló con el propio (no había procesos de refinación separados) y luego les entregó los derivados resultantes. Bajo esta óptica, ANCAP nunca pudo ejercer el monopolio de la importación de petróleo durante la vigencia de los convenios, pues permitió que ingresaran al país crudos que no le pertenecían.

Con motivo de la renovación o firma de un nuevo convenio en 1961, el Directorio de ANCAP decidió introducir una serie de modificaciones en el próximo contrato. Por Resolución de Directorio N° 2433/5/961, del 23 de mayo de 1961, se aprobó el memorándum elaborado por la comisión que estudió el tema, como base del nuevo convenio para el período 1961 – 1966, que finalmente no se firmaría. Algunas de sus propuestas pueden explicar la falta de acuerdo final. Entre los cambios más relevantes se encuentra un aumento de la cuota de queroseno de ANCAP al 45%, normas más estrictas para controlar los gastos administrativos de las Compañías y, fundamentalmente, que dejen de suministrar el crudo para sus combustibles, quedando ANCAP con el monopolio efectivo de la importación (ANCAP, 1962a: 1-3).

La respuesta de las Compañías no tardaría en llegar, en una nota del 3 de junio del mismo año. Más allá de que también se opondrán a los demás cambios (o los diluirán en sus efectos, como en la propuesta del control administrativo), la misiva se centra en la justificación para seguir proveyendo el petróleo como lo venían haciendo. Apelan a que dicho cambio iría en contra del espíritu e ideología del gobierno del momento,¹²⁹ pues es “contrario a la política de estímulo a la iniciativa privada” del mismo y “restringe injustificadamente su libertad de comercio” (ANCAP, 1962a: 12).

Sus argumentos giran en torno a dos ideas principales. En primer lugar, tal decisión convertiría a las Compañías en “meros revendedores o distribuidores del ente oficial”, contradiciendo las políticas de incentivo a la actividad privada del nuevo gobierno. En segundo lugar, la medida afectaría la conveniencia nacional pues, al no contar con petróleo propio, dependen del suministro externo y el monopolio público no implicaría conseguir mejores precios o condiciones de aprovisionamiento. Ellas disponen de un “amplio abastecimiento de petróleo crudo de calidad variadas” y adecuadas a las necesidades del país. Además, están dispuestas a ofrecer sus productos a “precios competitivos, iguales,

129 En particular el primer gobierno del Partido Nacional (1959-1963) se propuso la tarea de dismantelar buena parte de la estructura dirigista del Estado batllista y promover una liberalización de la economía, con éxitos desiguales.

para calidades similares” a los que obtuvo ANCAP en sus licitaciones. El ataque a su libertad empresarial no se justifica, al colocarlas en una posición de “total e inaceptable subordinación” y que su historia en el país, promoviendo la “colaboración con la economía nacional” (ANCAP, 1962a: 12) merece una respuesta acorde.

En momentos de dificultades en el abastecimiento, “las compañías siempre estuvieron presentes” cuando el país las necesitó. Recuerdan varios episodios donde estuvo comprometido el acceso al mercado petrolero internacional, como la Segunda Guerra Mundial, la Crisis de Suez (1956) o los problemas internos producto del cierre del mercado de cambios en octubre de 1957. En ninguna de las ocasiones se vio “afectada la actividad industrial” o reducido drásticamente el consumo de combustibles. Incluso en la crisis interna de 1957, cuando “los créditos fueron cancelados y paralizada la importación”, las Compañías mantuvieron la provisión de petróleo y “llegaron a dar crédito a la República” por tal motivo. Si bien reconocen que la situación presente es de holgura en productos y fletes, el futuro podría mostrar cambios en sentido contrario (anticipando sin saberlo la futura crisis de 1973) y sería “tranquilizador para los intereses nacionales” poder seguir contando con la “presencia de las compañías privadas” (ANCAP, 1962a: 13) en coyunturas más complejas.

Sintetizando, el monopolio estatal (en cumplimiento de la ley de 1931) afectaría la libertad y crecimiento de las empresas privadas al degradarlas al rol de simples “distribuidores” dependientes de una empresa estatal. Sería una forma poco generosa de reconocer el apoyo de las Compañías al desarrollo nacional, no le aportaría mayores ganancias al país y le privaría de una potencial ayuda si las condiciones del mercado petrolero internacional se volvieran más difíciles.

La respuesta no satisfizo del todo al Directorio (ni a los posteriores), lo que explicaría por qué se pasaron los siguientes años en negociaciones para firmar un nuevo convenio, que nunca se concretaría. Dada la importancia del problema, se apeló a sucesivas renovaciones o prórrogas del contrato de 1956, mientras se intentaban acercar posiciones o conseguir el apoyo del Poder Ejecutivo para ejecutar la denuncia del convenio e implantar el mentado “monopolio integral”. De nuevo, aquí el problema es más político que jurídico.

El Vicepresidente de ANCAP, Coronel Eulalio Saravia, elevó al resto del Directorio otro memorándum donde desarrolla su posición sobre el tema, con fecha 18 de junio de 1961. Empieza recordando el alcance de los monopolios que la ley n° 8764 le dio a ANCAP, tanto en la importación y refinación de petróleo como de la importación y exportación de

combustibles derivados del mismo. Por ello, entiende que si se denuncia el convenio vigente, las Compañías no pueden importar ni petróleo ni combustibles. “Debe pues erradicarse definitivamente la idea de que, si no se renueva el convenio con las compañías privadas, éstas podrán importar nafta refinada.” En el Uruguay, nadie más que ANCAP puede llevar adelante dichas tareas, consagradas por ley y no por un contrato. Afirma que es su obligación y “ni siquiera puede admitir actos que soslayadamente insinúen un desconocimiento de esos monopolios” (ANCAP, 1962a: 16). En su alegato ni siquiera menciona la existencia de la ley Baltar.

Prosigue con las bases de un nuevo acuerdo, que deben incluir el hecho de que solo ANCAP puede importar el petróleo consumido por el país, si bien las Compañías pueden vendérselo pero bajo condiciones y precios similares a los de las licitaciones. Por ello, entiende superflua la cláusula inicial donde las empresas se comprometen a no importar combustibles y proveer el crudo necesario para la refinación de sus productos.¹³⁰ Entiende que no es un asunto menor, pues se pregunta qué le impide a cualquier empresa ajena al convenio pasar a importar naftas u otro combustible para el país. La prohibición no nace del convenio, sino de la propia ley orgánica del ente.

Si bien las Compañías no importan el petróleo, ANCAP lo hace por ellas y lo transporta al país, pero éstas se lo colocan en el puerto de embarque, le pagan los costos de flete e impuestos y una suma por su refinación. El Convenio termina poniendo al ente estatal “en función de dependencia de las Compañías privadas”, a su servicio por un monto de honorarios. “Ese mecanismo es ilegal” (ANCAP, 1962a: 18), pues la citada ley (n° 8.764) le prohíbe a cualquier particular la importación de petróleo, ya sea directa o disimuladamente bajo una fórmula contractual como la del convenio. Resulta por lo menos interesante que este aspecto jurídico del mecanismo regulatorio no haya sido cuestionado abiertamente en anteriores proyectos de negociación de un nuevo contrato. La razón parece ser que las consideraciones políticas de la empresa estatal y del gobierno nacional pesaron más que la letra de la ley orgánica, mientras la posición de las Compañías fue tan dominante en su capacidad de permitir o bloquear el suministro de petróleo.

Finalmente, reconoce que las ganancias reconocidas en el Convenio a las Compañías son muy pequeñas y que se podrían mejorar. De hecho, su monto es irrisorio (tema que se analizará más adelante) en el contexto de los volúmenes de dinero implicados en el

130 Incluso se muestra dispuesto a incrementar los márgenes de ganancias que reciben éstas por la venta de cada litro de combustibles, lo cual da una idea de cuán pequeño llegó a ser dicho valor.

negocio. Para Saravia, “la ganancia mayor la obtienen” de la importación de su petróleo, que pueden obtener sin intermediarios y desde sus propios pozos a menores costos. Existe “una ganancia oculta” que es “infinitamente superior a la reconocida”, porque sus precios son mayores a los habituales en el mercado (aspecto que será cuestionado desde el propio ente). Incluso aunque ofrecieran los mismos precios que se obtienen por licitación, “seguirán siendo beneficiarias de un negocio colosal” (ANCAP, 1962a: 20).

La opinión “política” del jerarca fue complementada con el informe “técnico” del Asesor Letrado Dr. Ángel Graña.¹³¹ Con fecha 26 de julio de 1961, se emite un breve informe al Directorio donde se respaldan explícitamente los argumentos del Vicepresidente Saravia, pero se introducen una serie de matices que terminan “descafeinando” su propuesta.

Recuerda el problema que generó la famosa ley Baltar (omitida por el director en su análisis) y las dudas que sembró sobre el alcance del monopolio de los combustibles (los del inciso C). A esto se suma la falta de definición expresa del Poder Ejecutivo sobre el tema, relativizando el peso del informe del ministro Saldías de 1936. El problema es que el actual Ejecutivo no se ha manifestado al respecto, que es lo relevante. Si bien desde el punto de vista legal se comparte la visión histórica del ente y de Saravia respecto a que todos los monopolios siguen vigentes, su dilucidación puede terminar en la órbita de la justicia, un proceso legal de muchos años y mientras tanto, las Compañías pasen a importar combustibles, la refinería opere a la mitad de su capacidad y se vuelva, como en 1933, a “un régimen de libre y ardua competencia” (ANCAP, 1962a: 25). Por tal motivo invita a que, pese a coincidir con la visión de Saravia, se recabe la opinión expresa del Gobierno nacional, por la propia importancia del tema para el país, antes de proceder a medidas más drásticas.

A la hora de discutir un nuevo contrato, se considera “inconveniente la eliminación del párrafo final” que compromete a las Compañías a no importar combustibles, pues no gana nada con ello el ente y mantiene la prohibición contractual para aquellas, de valor ante cualquier reclamo que se haga al Poder Ejecutivo. Tampoco sería adecuado modificar el artículo tercero, referido a la provisión de petróleo de las Compañías. Pese a que se podría mejorar la redacción de la cláusula, tanto desde el punto de vista contractual “como en los hechos”, quien importa el petróleo es ANCAP,¹³² por lo que no hay ninguna violación del

131 Informe respaldado por la Comisión de Gerentes (Combustibles, Comercial, Contable) y el propio Asesor Letrado.

132 Los documentos de embarque, prosigue el informe, corroboran que el petróleo importado “es transferido en propiedad a esta Administración” (ANCAP, 1962a: 27)

monopolio del inciso B. Además, esto se viene haciendo “desde hace 23 años”, lo que desde una perspectiva legal constituye “el mejor modo de interpretar las intenciones y derechos de las partes” (ANCAP, 1962a: 26).

Se finaliza poniendo también un “pero” al pedido de Saravia de introducir en un nuevo convenio una cláusula explícita que reafirme la condición de ANCAP como importador exclusivo de combustibles. El ente tiene la potestad para hacerlo, pero difícilmente lo acepten y firmen las Compañías, por lo que, en dicho caso, “corresponde encarar desde ya todo lo relativo a su falta de renovación” (ANCAP, 1962a: 27) contractual.

En resumidas cuentas, pese a que se comparte la visión del Vicepresidente Saravia sobre la vigencia de los monopolios, se van desgranando una serie de argumentos para evitar que las modificaciones sugeridas por éste sean incorporadas en la negociación de un nuevo contrato. En aras de un entendimiento “político” con las Compañías que evite conflictos innecesarios, se terminan anulando todas las propuestas sugeridas.

Este documento muestra una evidente contradicción con la postura planteada tres años más tarde (tema abordado en páginas anteriores) en un memorándum al Directorio, donde se enfatiza que ANCAP utiliza el crudo que sigue siendo propiedad de las compañías (ver ANCAP, 1964b: 6). Se trata de una discrepancia al parecer inevitable, pues cualquiera de las dos opiniones termina vulnerando alguna norma del marco jurídico.

El otro problema del petróleo importado era su precio. Una de las críticas más frecuentes a los convenios es que el petróleo que proveían las Compañías era más caro que el conseguido por ANCAP y la empresa estatal estaba obligada a pagar este sobrecosto. El propio Saravia se hizo eco de dicha afirmación.

Es difícil contrastar cuantitativamente esta afirmación, dada la notoria escasez de datos en las fuentes disponibles y ciertos problemas metodológicos en la forma de constatar los precios.¹³³ En principio, las “voces” que se expresan desde dentro de ANCAP no comparten dicha postura, al menos para los años 60s. No se cuenta con expresiones en tal sentido para los años anteriores. Sin embargo, el ya citado memorándum interno de 1964 es bastante elocuente en tal sentido. Refuta la idea de que las Compañías establezcan “libremente el precio del petróleo crudo” en desmedro de ANCAP y del país. “En todos los convenios realizados hasta ahora”, los precios del crudo fueron determinados de común acuerdo y “no siendo en ningún caso dichos precios superiores” (ANCAP, 1964b: 5) a los

133 Para seguir la complejidad del problema del peso de las importaciones de combustibles en el país, se sugiere el análisis de Bertoni (2011) sobre los antecedentes, los problemas metodológicos previos a 1940 y las estimaciones para el resto del siglo XX.

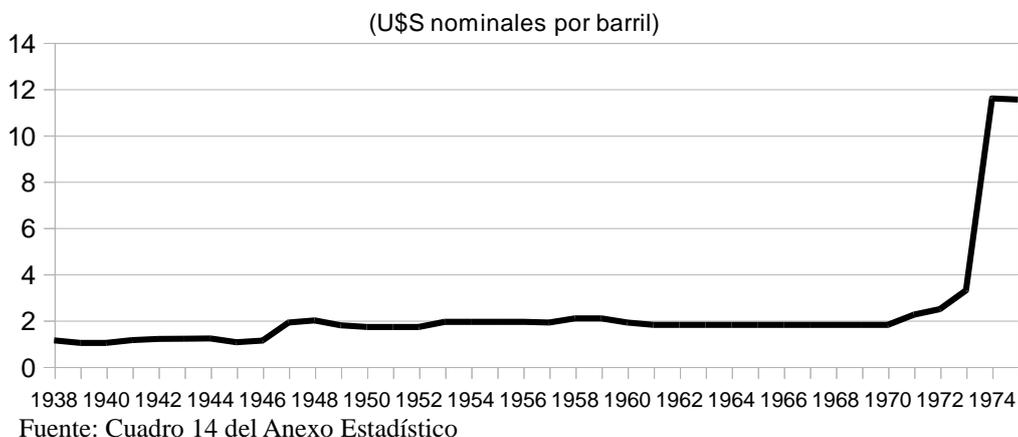
que consigue ANCAP en sus licitaciones públicas para productos de calidad similar. Dado lo fragmentaria de la información disponible, es preciso considerar situaciones puntuales y realizar cuidadosas inferencias a partir de ellas. Con motivo de las negociaciones para la firma del convenio de 1956, en febrero de dicho año la Gerencia General elevó al Directorio la información de que las mismas empresas que participan del convenio ofertaron en las licitaciones del ente, “pero a precios menores”. Sin embargo, se venía de haber conseguido muy buenos precios en relación a los del convenio de 1950, que le implicaron a ANCAP importantes ahorros en la materia prima, del orden de los U\$S 550.000 (de 1955) para los cinco años de vigencia (ANCAP, 1962b: 8). Igualmente, la Gerencia General se vio impulsada a seguir negociando con las Compañías para que bajaran sus precios de crudo a los ofertados en las licitaciones, tratativa que finalmente se vio coronada por el éxito. Por tanto, se consiguieron ahorrar U\$S 1.500.000 más, llegando a una reducción total de U\$S 2.000.000 en el quinquenio de vigencia (unos U\$S 400.000 anuales) (ANCAP, 1962b: 9). En el ocaso de los convenios, en octubre de 1973 y con motivo de la crisis internacional que conduciría a su denuncia un mes después, se vuelve a sostener que se obtienen “los mismos precios unitarios de las compras realizadas directamente por ANCAP” (ANCAP, 1973: 2), si bien difieren en las condiciones de pago y financiamiento, atribuidas al convenio.

Por ende, se puede considerar que, si bien no está clara la situación en los primeros convenios, a medida que se fue consolidando la empresa estatal y, sobre todo, ampliando la oferta petrolera y sus condiciones de financiamiento, ANCAP no tuvo mayores dificultades en conseguir los mismos precios en licitaciones públicas internacionales que las ofrecidas en el convenio.

Es pertinente considerar las transformaciones ocurridas en el mercado petrolero internacional a lo largo del período, en particular sus precios, para poner en contexto el problema del abastecimiento del país. Es cierto que se trata de un valor promedio para cada año,¹³⁴ que no puede ser directamente extrapolable al comprado por ANCAP, dado que las calidades y orígenes de la materia prima fueron cambiando a lo largo del período analizado. Sin embargo, observar su evolución puede arrojar algunas pistas sobre el “problema” de los “sobrecostos” que sufrió o no ANCAP con los productos brindados por las Compañías.

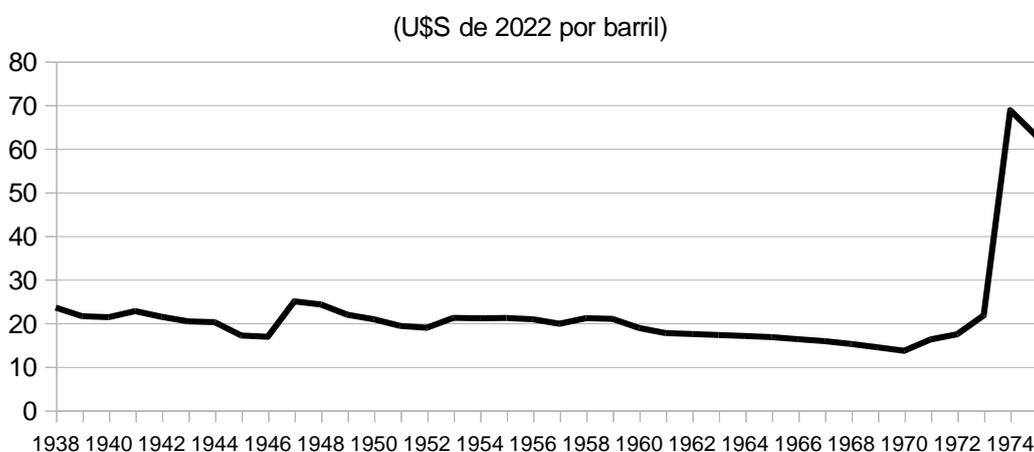
134 El precio del petróleo se determina en relación a determinados crudos que se toman como referencia para el precio. Puede ser el West Texas Intermediate, el Brent o el Dubai (Bertoni et al., 2010).

Gráfico 6 - Evolución del precio internacional del petróleo, 1938 - 1975



Medido en términos nominales, se pueden observar tres grandes períodos en los precios. Desde mediados de los años 30s y hasta poco después del final de la Segunda Guerra Mundial (1946) se mantiene relativamente estable en su valor.¹³⁵ Con la reactivación económica mundial (y en particular la europea desde el Plan Marshall), se produce un fuerte aumento de la demanda de crudo que eleva los precios en 1947 y 1948 en casi un 70%. A partir de 1949 se ingresa en una nueva fase de estabilidad en los precios hasta 1970, para luego terminar con la subida explosiva provocada por la crisis del petróleo de 1973.

Gráfico 7 - Evolución del precio internacional del petróleo, 1938 - 1975



135 En 1938 el precio del barril promedió U\$S 1,13, mientras que en 1946 fue de U\$S 1,12.

Fuente: Cuadro 14 del Anexo Estadístico

Ahora bien, más allá de la necesidad de considerar las crecientes dificultades que tuvo el Uruguay para conseguir las divisas necesarias para pagar sus importaciones, en términos reales el precio del crudo “cuenta” otra historia. En dólares constantes de 2022, el barril de crudo costó U\$S 23,48 en 1938, U\$S 20,79 para 1950, se mantuvo relativamente estable (con ligeras variaciones) a lo largo de la década de 1950, para iniciar una fase de descenso sostenido del precio en la siguiente década y hasta 1970, llegando a su menor precio de U\$S 13,57 en dólares constantes, un descenso desde la firma del primer convenio del 42,2% en términos reales.

Varias son las razones que explican esta tendencia. Una de ellas fue la expansión de la producción petrolera, gracias a grandes inversiones de las principales compañías multinacionales petroleras en “infraestructura de producción y transporte” (Stratta, 2016: 81) en la zona del Golfo Pérsico después de 1945. Para las décadas de los 50s y 60s, ingresan al mercado nuevos tipos de crudos de variados orígenes, pero destacan los de Medio Oriente (cuyo costo de extracción es menor a los sudamericanos que recibía el Uruguay)¹³⁶ y África (Argelia, Libia, Nigeria). A esto se suman los incrementos en las perforaciones y extracción en Venezuela, México e Indonesia (Bojacá, 2017: 25). Esto se complementa con la mayor oferta de petróleo soviético, la desaceleración del crecimiento del consumo en Europa, las restricciones a las importaciones en Estados Unidos y una reducción de costes de extracción (Chevalier, 1974: 40-41).

En forma paralela, muchos de estos países comenzaron a cuestionar el rol de las grandes empresas multinacionales del petróleo y llevaron adelante una serie de nacionalizaciones, totales o parciales, de yacimientos y creación de empresas estatales en varios de ellos.¹³⁷ En 1960 se funda la OPEP con cinco miembros¹³⁸ con el objetivo de comenzar a disputarles el control de este recurso natural a las grandes empresas que dominaban el mercado hasta el momento. Los países miembros lograron paulatinamente un mayor poder de negociación frente a éstas, incrementaron sus capacidades de decisión sobre la

136 Si bien los valores que toma Bojacá son del 2017, puede inferirse que la relación de costes entre los distintos yacimientos no ha mostrado grandes variaciones. Mientras que en Arabia Saudita, Irán e Iraq el coste por barril es de U\$S 10 aproximadamente, en Venezuela es de U\$S 28 y en Brasil es de U\$S 35. En Bojacá, 2017: 53.

137 NIOC en Irán (1954), CVP (posteriormente PDVSA) en Venezuela (1960), KNPC en Kuwait (1960), Petromin en Arabia Saudita (1962), etc.

138 Estos son Irak, Irán, Arabia Saudita, Kuwait y Venezuela. En años posteriores se irán sumando más países, del mundo árabe y africanos.

producción y la formación de precios (Stratta, 2016). Esta situación generó una mayor competencia internacional y le dio a ANCAP mejores opciones a la hora de licitar sus compras de petróleo.

Si se observa el convenio de 1938, los primeros crudos provenían de Perú y Ecuador. Paulatinamente fueron adquiriendo importancia los de origen venezolano, que serían predominantes desde la Segunda Guerra Mundial y hasta comienzos de los años 60s (ANCAP, 1938a, 1944, 1950a y 1967). Empero, durante la última década de vigencia del convenio cobran importancia los ya señalados petróleos árabes y, en menor medida, nigerianos. Hacia 1968, alrededor del 75% del crudo importado provenía del mundo árabe,¹³⁹ mientras que sólo el 10,9% lo hacía de Venezuela (ANCAP, 1968c: 14)

En el primer convenio firmado (1938) se tomó un precio del crudo de U\$S 1,65 FOB,¹⁴⁰ cuando el precio internacional de referencia fue de U\$S 1,13.¹⁴¹ Más allá de las posibles diferencias de calidades entre el producto entregado y el precio de referencia, se cuenta con un pedido de ANCAP a las Compañías, en diciembre de 1940,¹⁴² de una rebaja en el precio del petróleo, a la que éstas accedieron pero en un monto que se consideró insuficiente por parte del ente, aduciendo que “estábamos obteniendo mejores condiciones y precios que los ofrecidos por las Compañías” (ANCAP, 1943b: 13). Como en la documentación consultada no se informa del precio al que consigue ANCAP su crudo, sólo se puede “valorar” (pero no medir con precisión) el problema de un “sobreprecio” que cobraron las Compañías por su materia prima. Considerando la situación especial de la guerra a partir de 1942, cuando entraron a regir restricciones en la capacidad importadora del país y el hecho de que no se expresaron los valores del crudo en los siguientes convenios de 1944 y 1950, se puede estimar razonablemente que las Compañías gozaron de cierta capacidad para “imponer” precios mayores al crudo importado en este período, si bien no parecen exagerados. La apreciación parece difícil de sostener, salvo por la negativa, dado que solo se cuenta con el reclamo de 1940, pero desde los años 50s en adelante, los técnicos del ente siempre señalaron que no se trataba de un problema de precios.

Se vuelve a tener información de precios en el convenio de 1956, cuando los crudos de las Compañías estuvieron entre U\$S 2,50 y U\$S 2,57 por barril (el valor más frecuente era de

139 El 52,5% de Kuwait, 13,9% de Irak, 5,1% de Libia y el restante 3,6% de Arabia Saudita. En tanto, el crudo nigeriano cubría el 11,9% de las necesidades del país (ANCAP, 1968c).

140 Se calculó a razón de U\$S 1,35 por barril en yacimiento más un flete hasta puerto de carga de U\$S 0,30 por barril (ANCAP, 1943b: 15).

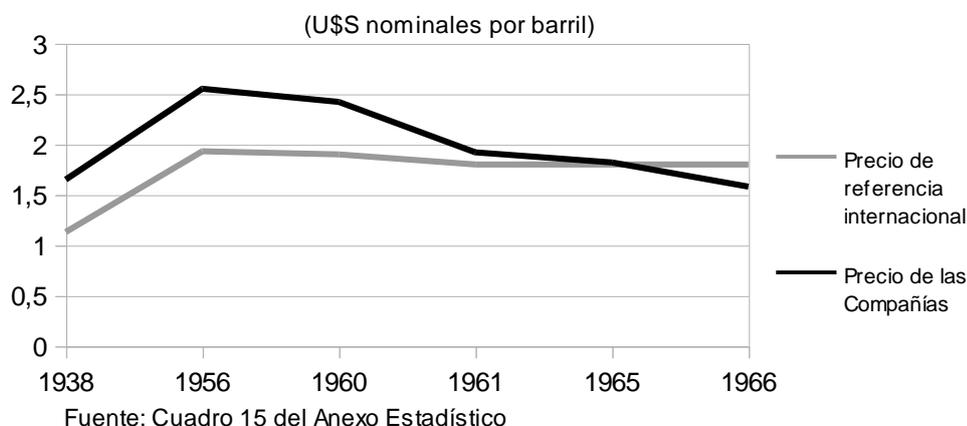
141 Ver Cuadro 14 del Anexo Estadístico.

142 Tema abordado en el capítulo 4 del presente trabajo.

U\$S 2,55) (ANCAP, 1967), mientras el precio internacional era de U\$S 1,93 por barril. Si bien se trata de un método algo impreciso, se pueden calcular las brechas de precios en cada caso. En 1938 fue del 46%, mientras que en 1956 fue del 32%, lo que parece confirmar la idea de que las empresas privadas tuvieron que ofrecer productos a precios más acordes a los que conseguía ANCAP.

Finalmente, se dispone de la valiosa información del Cuadro 6 (Capítulo 4) sobre las rebajas de precios del crudo suministrado por las Compañías en los años 60s.¹⁴³ En esta década (al menos hasta 1966), la cotización del barril de crudo de las empresas cayó de forma significativa respecto al precio internacional de referencia.¹⁴⁴ Las brechas de precios en 1960, 1961, 1965 y 1966 fueron del 27%, 6%, 1% y -12,3%, respectivamente. Más allá de la precisión, la tendencia es clara en el sentido de que dichos precios fueron convergiendo respecto al precio de referencia internacional, como se ve en el siguiente gráfico.

Gráfico 8 - Brecha de precios del petróleo



Ante la discusión sobre la adaptabilidad de la demanda de crudo por las fuertes fluctuaciones que tiene, el Gerente de Combustibles de ANCAP (Ing. Pérez Prins)¹⁴⁵ era de la opinión que son las licitaciones de ANCAP las que plantean más rigideces, mientras que las Compañías en general se han adecuado a los pedidos del ente, “habiéndose variado

143 Los valores tomados son promedios aritméticos de los distintos precios. Puede ser engañoso como valor real, ya que el peso específico de cada Compañía en el suministro era distinto, pero su proporción no cambió, por lo que sigue siendo útil para calcular las tendencias de brechas de precios.

144 El precio del barril en 1960 fue de U\$S 2,42, en 1961 a U\$S 1,92, en 1965 a U\$S a 1,82 y en 1966 a U\$S 1,58 (Cuadro 6).

145 Acta de Directorio N° 4850, del 20 de agosto de 1963. En ANCAP, 1966a.

incluso la procedencia y calidad de los crudos establecidos en el Convenio a solicitud de la ANCAP” (ANCAP, 1966a: 11). Por su parte, el Gerente del Departamento Comercial (Ing. Fosalba) coincidía que los convenios tenían la debida flexibilidad en este sentido, pues en los 25 años de vigencia “no han habido mayores dificultades al respecto”. En cuanto a los mayores precios, los rechazó de plano, indicando que la razón está en “que a veces y respondiendo a requerimientos de la ANCAP” (ANCAP, 1966a: 11-12), las Compañías aportaron otros crudos de mayor valor por su calidad.

En 1964 se volvió a discutir el tema de la implantación efectiva del monopolio de importación de crudo y las eventuales consecuencias de que las Compañías se nieguen a aceptarlo.¹⁴⁶ El país importó petróleo por un valor aproximado de U\$S 20.000.000, de los cuales más de 8 millones (poco más del 40%) vinieron del crudo aportado por las Compañías. Dado que en el mercado internacional de petróleo aparecieron nuevos oferentes africanos, latinoamericanos y de Oriente Medio, mejoraron los precios y condiciones de financiación, pues había una creciente presión de la oferta para conseguir nuevos consumidores, situación beneficiosa para el Uruguay. En tal sentido, las medidas que debía adoptar el ente en los años 30s para asegurar su suministro “no son ya necesarias en nuestros días”. De hecho, el problema del momento, si se le puede decir así, está en “elegir de dónde y qué tipo le conviene” (ANCAP, 1966a: 49). De nuevo, se tiene la perspectiva de que el poder de mercado de las empresas petroleras privadas se ha reducido notoriamente, lo que allanaría el camino hacia el deseado monopolio integral, dándole una mayor capacidad de acción y libertad al ente estatal para definir las políticas de combustibles que mejor sirvieran a los intereses del país. Sin embargo, sigue apareciendo como obstáculo la falta de definición del Poder Ejecutivo, que se arrastra desde el gobierno anterior, e inhibe al ente a “dar el salto” mencionado.

Pese a que no parecen haber mayores desventajas en los precios ofrecidos por las Compañías, para ANCAP licitar por todo el crudo le permitiría obtener mejores condiciones de crédito y pago diferido. Es decir, habrían importantes ventajas financieras al concentrar toda la importación de crudo. “En los mercados actuales”, donde los oferentes competirían duramente por colocar su mayor producción, había fuertes pujas que los incentivó a ofrecer “mejores condiciones de financiamiento” y “pagos diferidos” (ANCAP, 1966a: 85). Para 1968, British Petroleum le ofrecía a ANCAP que pagara por el crudo el 50% a los 180 días y el resto a 360 días, mientras que Sinclair Int. le

146 Acta Confidencial N° 47, del 4 de junio de 1964. En ANCAP, 1966a.

proporcionaba crédito a 180 días (ANCAP, 1968a: 32). Si bien las Compañías ofrecían precios similares, no brindaban posibilidades de extender los plazos para pagar, por lo que sumar el 40% del crudo importado a pagos diferidos aliviaría la carga financiera del ente, al menos en el corto y mediano plazo.

En las discusiones del Directorio, así como algunos informes técnicos, no se duda en afirmar que el suministro de su propio petróleo (aunque sea a precios similares a los de las licitaciones) era la parte más interesante del negocio para las compañías privadas, ya que al ser productoras, consiguen mejores precios y tienen un margen de ganancias interesante, mayor que el obtenido de las ventas de combustible en la plaza local.¹⁴⁷ Sin embargo, no parece ser cierto que le vendieran más caro a ANCAP que otros oferentes. En todo caso, se perdía cierta autonomía en la toma de decisiones sobre los tipos de crudo a adquirir, cantidades, condiciones de entrega y, sobre todo, plazos de pago más amplios.

El seguimiento de esta discusión permite concluir que la posición de ANCAP se fue fortaleciendo en su relación con las Compañías, disminuyendo el peso de las “facilidades esenciales” y permitiendo un menor beneficio del interés de los grupos privados internacionales. En qué medida es más discutible, pero la tendencia parece clara al respecto.

Otra forma de abordar el problema de la importación de crudo es desde el peso que tuvo para la economía del Uruguay. Es decir, el esfuerzo que tuvo que realizar el ente estatal, y por tanto el país, para conseguir las necesarias divisas para su importación, pues es uno de los pocos países de la región que debe comprar en el exterior el 100% de su petróleo. Pese a que hubo un crecimiento sostenido de las necesidades energéticas desde los años 20s, es luego de la Segunda Guerra Mundial, con el fin de las restricciones y el impulso industrializador, que Uruguay emprendió un proceso de modernización económica muy demandante de combustibles fósiles, en especial petróleo. No solo se produjo una gran demanda desde el sector industrial en pleno auge (1945 – 1955), sino también una serie de cambios socioeconómicos vinculados al crecimiento económico y el auge de los sectores medios de la sociedad, en particular el transporte, la urbanización y nuevos patrones de consumo (Bertoni, 2011).

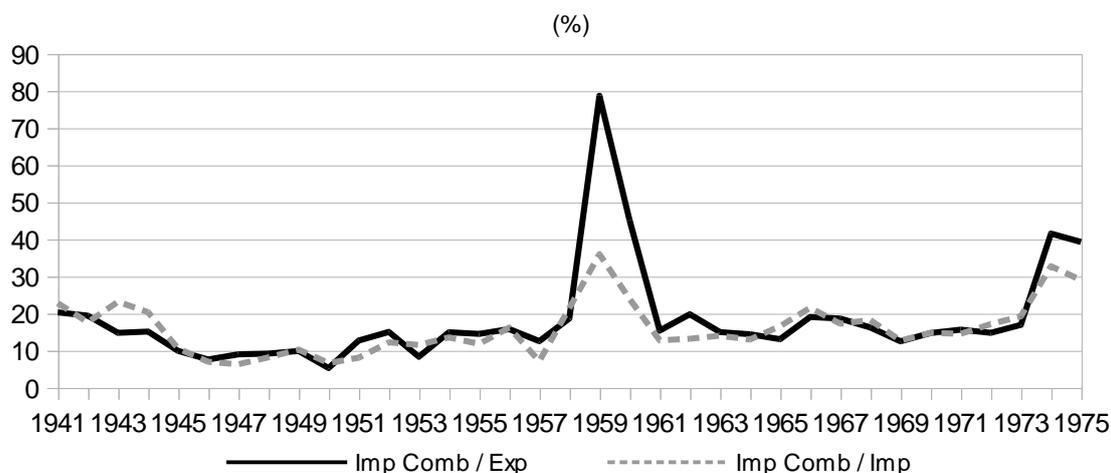
En tanto, el carbón mineral va perdiendo importancia como combustible. En primer lugar, por su menor potencia calórica, menor versatilidad (el transporte automotor no se adaptó

147 Alegato defendido por el Vicepresidente de ANCAP, Coronel Eulalio Saravia en 1961 y refrendado por varios gerentes del ente (ANCAP, 1962a).

bien a la experiencia de los gasógenos en los años 40s) y porque el petróleo ocupa un menor espacio en bodega por tonelada. Además, las estimaciones disponibles para las décadas de 1930 y 1940 arrojan un menor costo por fletes para el petróleo que para el carbón, en particular por las distancias entre puerto de embarque y destino (Bertoni et al., 2009). La incorporación de dos buques petroleros por ANCAP y el arrendamiento de otros en modalidad “time-charter” le permitió al ente, a partir de 1947, un ahorro sustancial en los fletes, incidiendo en los costos finales de importación.¹⁴⁸

Ahora bien, esta modernización y desarrollo económico implicó ciertas tensiones en la balanza de pagos en el tercer cuarto del siglo XX. Para medir dicho impacto, Bertoni (2011) utilizó un índice de esfuerzo energético (IEE)¹⁴⁹ importador que resultó en una combinación de precios y cantidades de combustibles en relación con su capacidad importadora y, más importante a partir del estancamiento de 1955 en adelante, de su capacidad exportadora.

Gráfico 9 - Índice de esfuerzo energético



Fuente: Cuadro 16 del Anexo Estadístico

148 La incorporación de la flota petrolera le permitió ahorrar U\$S 1,40 por tonelada (unos U\$S 0,196 por barril), cerca de U\$S 400.000 en 1948 (ANCAP, 1948a). Un ahorro nada despreciable si se considera que las importaciones de combustibles representaron U\$S 16.361.000 dicho año (casi el 2,5% del monto). Para 1949, además de los citados buques, contó con 3 barcos arrendados en modo “time-charter” y 14 en “charter party”, lo que le permitió cubrir íntegramente la demanda de crudo del país, unas 680.000 toneladas (incluidas las 273.000 toneladas para las Compañías) (ANCAP, 1950b).

149 Se calcula como $IEE = IEv / ITv * 100$. Donde IEv es el valor de las importaciones de energía e Itv el de las importaciones totales. Dada la extrema dependencia del país en la obtención de divisas para comprar la energía necesaria, también aplicó un IEE donde se sustituye el ITv por ETv, valor de las exportaciones totales (Bertoni, 2011: 160).

Si se obvian los años de restricciones por la guerra mundial, entre 1945 y 1973 el IEE (sobre las exportaciones) pasó del 9,86% al 16,88%, es decir que el país precisó casi el doble de divisas producto de las exportaciones para pagar la cuenta del petróleo (Bertoni, 2011), pese a que el precio del crudo se mantuvo estable en los años 50s y comenzó a descender en los 60s.

Un análisis más detallado del período muestra importantes variaciones del peso relativo de estas importaciones. Hubo shocks climáticos y externos que afectaron la capacidad del país de pagar estos insumos. Hubo bruscas alteraciones hacia arriba, como el pico de 1959 y 1960, cuando una crisis provocada por graves inundaciones afectó a casi todo el país, alteró su estructura exportadora y su capacidad de generar energía y debió importar mucho más combustible para suplir el faltante energético, llevando el IEE al 78,6% y 45,1% de las exportaciones, respectivamente. Lo mismo se observa con los efectos de la crisis del petróleo, que se siente con toda su fuerza en 1974, llegando al 41,5%.

Considerando los años “normales”, se observa una ligera tendencia al aumento del esfuerzo energético. Entre 1950 y 1958, el IEE fue del 13% promedio, si bien algunos años estuvo por debajo del 10% (1950 y 1953). En tanto, entre 1961 y 1965¹⁵⁰ promedió el 15,5% de las exportaciones, elevándose al 16,2% en el segundo lustro. Curiosamente, los años anteriores a la Crisis petrolera del 73, el IEE volvió a descender por debajo del 15%.

Esta situación revela dos problemas del país. Por un lado, la gran vulnerabilidad ante shocks externos y eventos climatológicos extremos. En segundo lugar, más allá de algunas variaciones, la tendencia es clara hacia un mayor “estrés” en la balanza de pagos de Uruguay para afrontar el rubro energético. Bertoni (2011) propone que la creciente incorporación de energías modernas (en particular el petróleo) pudo suponer un “factor limitante del desarrollo” (Bertoni, 2011: 173). Para seguir afrontando dicha transformación, el país debió haber sido capaz de incrementar a mayor ritmo su capacidad exportadora, a fin de conseguir las divisas necesarias para sostener el proceso. Sin embargo, desde 1956 en adelante se percibe un estancamiento del sector agroexportador (por variadas razones), e incluso un retroceso en algunos años, repercutiendo en la capacidad del país para ello.

Pese a que no se puede vincular el Convenio Uruguay con dicha problemática, es

150 Se excluyen los años 1959 y 1960 por la anomalía que representaron en el contexto de la catástrofe climática sufrida por el país.

sintomático que durante los años 60s,¹⁵¹ en el seno del ente estatal se comenzaron a llevar adelante una serie de estudios para reformar la distribución del mercado de combustibles líquidos, cambiando las condiciones contractuales con las Compañías, estudiando las posibilidades de la libre competencia o denunciar los convenios e implantar el monopolio integral. El objetivo explícito era reducir todos los costos financieros y administrativos que tuviese el sistema y, principalmente, conseguir mejores plazos de financiación al absorber todas las importaciones de crudo.

En 1961, con ocasión de la renovación del contrato que vencía ese año, el Directorio de ANCAP trabajó en múltiples reuniones este problema (ANCAP, 1962a), intercambiando posturas con las Compañías, aceptando y rechazando sus propuestas y elaborando algunos borradores de contratos. Para el caso de firmar un nuevo convenio, se intentó eliminar el crudo aportado por las Compañías o que éstas asegurasen un precio igual o inferior del crudo ofrecido por las Compañías (situación que el propio ente ya reconocía que sucedía), un mayor control sobre los gastos administrativos de las Compañías (que repercutía en un menor honorario de refinación) y el aumento de la cuota de queroseno. Se deduce de la discusión que el control de los gastos y la posibilidad de eliminar la importación de las Compañías fueron los grandes obstáculos para llegar a un nuevo acuerdo, por lo que se siguió prorrogando el contrato de 1956 mientras se evaluaban otras opciones. Por su parte, las reiteradas peticiones de las Compañías por incluir el gas licuado de petróleo en un nuevo acuerdo se encontraron con la tajante negativa de ANCAP, lo que sin duda predispuso negativamente a las primeras por aceptar una nueva fórmula.

No obstante lo cual, se redactaron dos borradores de convenio en enero y mayo de 1962, que fueron elevados al Poder Ejecutivo para su aprobación y ante los que no se recibió ninguna respuesta, por lo que ANCAP no quiso proseguir por ese camino (ANCAP, 1964b). Este llamativo “silencio” del Gobierno no sólo le impidió concretar un nuevo convenio sino que, pese a que entendían que la Ley Baltar no afectó su derecho monopólico, no se atrevieron a “dar el paso” del monopolio integral por falta de apoyo político. La libre competencia era descartada de plano, pues el convenio ya le garantizaba al ente estatal una posición dominante, una refinería a plena capacidad y el control de los beneficios de las Compañías (ANCAP, 1964b).

151 Puede que se trate de un sesgo documental. Es decir, se tienen documentos de dicha década pero no de períodos anteriores, por lo que quizás la problemática estaba instalada desde antes. Sin embargo, en los informes técnicos de los años 60s no aparecen menciones a Resoluciones, Informes o Memorandums anteriores, con la excepción de una nota del Asesor Letrado Dr. Graña en 1949 (ANCAP, 1966b) y los informes del Dr. Amézaga de 1935 y 1936 (ANCAP, 1937a).

Durante 1963 y 1964, se suceden varias sesiones de Directorio donde se continuó con el tema. Las Compañías manifiestan su preocupación por la falta de acuerdo en la firma de un nuevo contrato (ANCAP, 1966a: 20), por lo que se discute urgir al gobierno sobre un pronunciamiento. En octubre de 1963 se vuelve a enviar nota al Ministerio de Industrias solicitando su visto bueno al próximo convenio (ANCAP, 1966a: 22). Dos meses después, el Ministerio responde que se rehaga el expediente original (de comienzos de 1962) pues “se ha trasapelado” (ANCAP, 1966a: 25). Mientras tanto, se expiden renovaciones a corto plazo del convenio de 1956. Se manifiesta que empieza a haber cierta preocupación en la opinión pública, en particular la prensa escrita y algunos legisladores sobre el carácter reservado de los contratos firmados (ANCAP, 1966a: 43). Durante 1964 vuelve a discutirse un nuevo convenio que deba eliminar la posibilidad de importación de crudo de las Compañías, por lo que se propuso reconsiderar lo actuado anteriormente por el Directorio y “adquirir por el régimen de la licitación pública el 100% del petróleo crudo” (ANCAP, 1966a: 51), mejorando las condiciones de financiamiento del ente (tema ya estudiado en una sección anterior). Ante el temor (justificado) de rechazo por parte de las Compañías, se expidieron sendos informes jurídicos del Asesor Letrado y del Departamento Jurídico del ente sobre las alternativas legales de denunciar los convenios si fallaban los acuerdos (ANCAP, 1966b).

En 1968 vuelve a despertarse el interés por una solución para el mercado de combustibles que implique la denuncia del convenio y la importación total de crudo por parte de ANCAP. Se le encomendó a las distintas gerencias que estudiaran las “proyecciones industriales, económicas, financieras y contables” (ANCAP, 1968a: 71) de dichas medidas. Del trabajo resultante surgieron diez informes técnicos que secundaron la propuesta de la denuncia del convenio sin mayores complicaciones para el ente (tema que se profundizará en el capítulo final). A diferencia de instancias anteriores, se entendía que la medida sería apoyada por el Poder Ejecutivo de turno,¹⁵² pese a lo cual se topó con el obstáculo legislativo que le impidió al ente concretar el monopolio integral.

Recién en 1973, en el contexto de la crisis del petróleo (que volvió a ejercer una enorme presión sobre la balanza de pagos y se observa en el IEE) y con los métodos “expeditivos” de un régimen autoritario, se pudo concretar la denuncia.

152 En ese momento, el presidente era Jorge Pacheco, quien presentó un proyecto de ley interpretativa de la Ley Baltar, para que el Parlamento se expida con claridad sobre la permanencia de la potestad monopólica del inciso C, que había llevado a la firma de los convenios.

5.3 – Los otros costos del Convenio

Los distintos convenios firmados tuvieron algunos costos de funcionamiento, que se consideraron cuando menos polémicos, si no perjudiciales para la empresa petrolera estatal. Se trata del pago de honorarios de refinación a ANCAP, los gastos administrativos de las Compañías, el beneficio asegurado a las mismas y las comisiones y bonificaciones que se pagaban a los vendedores minoristas.¹⁵³ Fueron parte esencial de los acuerdos entre ANCAP, las Compañías y los revendedores minoristas que abastecían al público.

5.3.1 – Los honorarios de refinación

Los honorarios de refinación eran el precio que ANCAP cobraría por realizar el procesamiento del petróleo crudo que proveían las Compañías y convertirlo en los distintos combustibles, sujetos al Convenio, que éstas finalmente venderán según sus cuotas. En cada uno de los contratos firmados se estableció que dicha tarifa se determinaría de común acuerdo entre las partes, lo que generó algunas tensiones por desacuerdos. De hecho, según algunos cuadros gerenciales del ente, “la fijación [del honorario], que lleva implícito el de las utilidades a reconocer a las Compañías, ha constituido siempre el aspecto más discutido del Convenio” (ANCAP, 1960: 5), pese a que probablemente “parece imposible otra fórmula que la actual” (ANCAP, 1960: 10). Como se verá cuando se discuta el peso de dichas utilidades, se puede relativizar un poco tal afirmación para los últimos 15 años del régimen, aunque tuviese mayor validez en sus primeras décadas.

Sólo se dispone de los valores determinados para el primer convenio, pues en los siguientes se estableció que tal precio se negociará año a año entre las partes (no se han encontrado documentos al respecto). En la nota que ANCAP envió a las Compañías poco antes de la firma del acuerdo se hace un recuento detallado de todos los factores que conforman los precios del sistema, desde el valor del crudo, los fletes, impuestos del país y gastos administrativos varios. El metro cúbico de petróleo puesto en puerto (costo CIF Montevideo) se calculó en \$ 24,47, a lo que se agregó \$ 0,95 por la descarga en puerto, \$ 40,81 por concepto de impuestos internos, \$ 13,01 de gastos de administración (de las

153 Con la denuncia de los convenios en 1973, estos elementos dejaron de ser relevantes para el mercado de combustibles líquidos, con la excepción de las comisiones y bonificaciones a minoristas, que todavía en la actualidad (2024) se siguen determinando por el gobierno nacional, para la llamada distribución secundaria.

Compañías), \$ 6,96 por descuentos y bonificaciones (vendedores minoristas), alcanzando la cifra de \$ 86,20 por metro cúbico. Este valor se descontaba del precio de venta al público de los productos, estimado en \$ 98,68, lo que dejaba un margen de \$ 12,48. De este monto, se deducen los beneficios garantizados a las Compañías, en \$ 3,98. Por tanto, el precio que cobraría ANCAP por la refinación de crudo sería el sobrante \$ 8,50 por metro cúbico de petróleo (Cuadro 9 del Anexo Estadístico). A partir del segundo semestre de 1938, el honorario subiría a \$ 8,80 el metro cúbico.

Evaluando el monto de los honorarios como una proporción del precio final (venta al público) de los combustibles, representaron el 8,61% y 8,92% respectivamente. Respecto a la materia prima, era del 34,7% y 36% respectivamente. No se cuentan con datos para otros períodos, pero si se tiene la proporción de ventas al público de las Compañías para 1968 y el valor total de las mismas, así como lo pagado por concepto de honorarios de refinación, que fue de \$ 100.000.000, aunque solo representó el 2% de las ventas al público (Cuadro 19 del Anexo Estadístico). Si bien se trata de un cálculo por estimación (con el margen de error que le puede caber), permite deducir que también los honorarios fueron “víctimas” del proceso inflacionario y ANCAP estuvo perdiendo dinero en este concepto.

A lo largo de todo el período, hubo momentos de dificultades para este método de cálculo de ANCAP. El problema fundamental es que no controlaba la mayoría de las variables, que tendían a ser exógenas a la empresa estatal, pues el crudo era importado (por las propias Compañías), se debían descontar los gastos de funcionamiento de las mismas (tema que se discutirá más adelante) y el valor de los beneficios estaba establecido de antemano. Cualquier cambio en alguna de las variables podría afectar el margen disponible de honorarios, por lo que podría llevar a ANCAP a trabajar “a pérdida” en ocasiones por un producto que no era suyo. La rigidez de este sistema obligó a frecuentes negociaciones y ocasionales intervenciones del Poder Ejecutivo, quien podía destrabar la situación autorizando una suba en los precios de venta al público. Ello podría explicar parte de los cambios en las tarifas de combustibles durante el régimen de convenios. Empero, no siempre fue un camino fácil de tomar.

Con ocasión del estallido de la Segunda Guerra Mundial, a fines de 1939 se produjo un incremento de los costos de fletes del petróleo, lo que incidía negativamente en las ganancias garantizadas a las Compañías. Éstas presionaron para que se redujese el honorario de refinación, lo que implicaría pérdidas para ANCAP. La denuncia del convenio, con todas sus peligrosas consecuencias para el país dado el contexto

internacional, se vislumbró como el camino inevitable. Finalmente, la intervención del Ministro de Industrias y Trabajo, Dr. Gervasio Posadas, en marzo de 1940, facilitó la firma de un compromiso que satisfizo a ambas partes. El acuerdo se saldó con la suba del precio de la nafta, por Decreto del 26 de mayo de 1940 (ANCAP, 1960: 11) para cubrir los sobrecostos del sistema de distribución y convirtió al Poder Ejecutivo en “el actor preponderante en la fijación de precios y (...) en el garante del Convenio” (Nahum et al., 2006: 105).

A partir de allí, la fórmula de cálculo de los honorarios se fue acordando año a año en lo sucesivo. No obstante, en los anteproyectos de 1955 y el convenio firmado en 1956 se explicita por primera vez la fórmula de cálculo de los mismos:

$$H = P - (C + B)$$

Siendo H: honorarios; P: suma anual de las ventas de las Compañías; C: costos de la materia prima, impuestos, merma del viaje y gastos administrativos de las empresas privadas; B: beneficios de las Compañías. A propuesta de éstas, se sustituye C por V (Valor, pero sin cambiar el concepto) en el convenio firmado de 1956.

En 1963, el Directorio planteó como necesaria una suba de los combustibles urgente, pues la subida del dólar sin un ajuste de tarifas llevaría a que “la ganancia por concepto de honorarios de refinación irá bajando hasta, inclusive, desaparecer” (ANCAP, 1966a: 23).

Finalmente, los mentados honorarios vuelven a ser objeto de consideración con motivo de la denuncia de los convenios, en noviembre de 1973. Entre los “Considerando” de la Resolución de Directorio n° 4236/11/973 se enunciaron “las dificultades para determinar los costos de las Compañías con el mecanismo del convenio” (ANCAP, 1975: 2), para fijar los mismos.

5.3.2 – El control de los gastos administrativos

Otra de las características del sistema regulatorio fue que las Compañías podían deducir sus costos operativos y de administración a la hora de pagar los honorarios de refinación a ANCAP. En el convenio de 1938 quedaron incluidos en una cláusula genérica donde, para calcular los honorarios, se tuvieron en cuenta “los factores administrativos, económicos y comerciales existentes” (ANCAP, 1938a: 22) en la operativa de las empresas. En 1944, al desglosar el concepto de factores administrativos, se refieren a “costos de comercialización

y distribución” (ANCAP, 1944b: 11), afirmación no menos ambigua que la original. Esta redacción y la ausencia casi total de mecanismos de control para evaluar dichos costos generó algunas resistencias dentro del ente, por entenderse que daba lugar a situaciones abusivas, ineficientes y que podían perjudicar las finanzas de la empresa estatal, al reducirse sus honorarios. Se terminaba dependiendo de la “buena voluntad” de las Compañías.

Recién en los anteproyectos de 1955 se observa un intento de ANCAP por redactar una cláusula contractual más precisa, para evitar los problemas de la redacción original, un grado mayor de control sobre los gastos de las Compañías y evitar aquellos considerados superfluos. En la propuesta I-A, del mes de enero, el quinto artículo planteaba la mencionada “fórmula de los honorarios” y se desglosaba el contenido de los costos (C) a descontar. El inciso b menciona “los gastos reales de las Compañías”, divididos en tres rubros: b1) de administración; b2) comercialización y distribución y b3) comisiones y bonificaciones de venta. Por su parte, el artículo sexto rezaba que estas empresas se “comprometen a no efectuar gastos excesivos e innecesarios”, por lo que “deberán justificar y documentar los gastos reales” y “permitir la verificación de los mismos por ANCAP”. Por otra parte, debían “limitar las inversiones” en el país y la instalación de nuevas estaciones de servicio debían quedar sujetas “a lo que consideren estrictamente necesario” ambas partes del contrato (ANCAP, 1955a: 9).

Para las empresas, cualquier forma de control de sus actividades, gastos y operativa era considerado tan inaceptable como renunciar al suministro de crudo, por lo que se opusieron rotundamente a esta propuesta. Mantuvieron la fórmula original de honorarios, con el cambio de C por V, el “valor de dichos productos” (ANCAP, 1955b: 7), pero eliminaron las posibilidades de verificación de ANCAP, dejando una redacción más diluida, donde todas las partes deben comprometerse a “regular (...) sus costos de comercialización”, con el objetivo de que “no incidan excesiva y/o innecesariamente” sobre los costos del sistema, debiéndose acordar un “sistema homogéneo de cálculo” (ANCAP, 1955b: 8) de los mismos, para facilitar su control. Esta sería la redacción definitiva que tendría el convenio firmado en 1956, sin posibilidades de contralor del ente estatal. Además, el “sistema homogéneo” quedó como una aspiración de deseos y nunca se concretó,¹⁵⁴ por lo que se mantuvieron las suspicacias, al interior del ente, respecto a los “gastos excesivos” o

154 En los borradores de convenio de 1961 y 1962 se vuelve a insistir en crear dicha fórmula, lo que indica que no se había concretado aún (ANCAP, 1961b y 1962a).

“innecesarios” durante el resto del régimen.

En 1961, con ocasión de la firma de un nuevo contrato o la renovación del vigente, ANCAP hizo un nuevo intento por introducir algunos mecanismos de contralor en los gastos de las empresas privadas. En el artículo doce del proyecto de borrador (con fecha 29 de diciembre) se incorporó un sistema de gastos pormenorizados y con límites y se elaboraron unas planillas de contralor, que cada empresa debía llenar. Debían detallar los sueldos y jornales de los empleados, la amortización de cada activo fijo y sus reparaciones, gastos de publicidad y otros. En el caso de la publicidad, no podía superar la cifra de \$ 400.000 anuales. El rubro salarial solo podía ajustarse por un valor no mayor al de costo de vida (a enero de 1962, utilizando el indicador que ya utilizan las Compañías para su personal) más un 2% por méritos laborales. Los otros gastos también deben ajustarse por dicho indicador. Por otra parte, ANCAP se asignaría la potestad de estimar los gastos reales de las empresas para 1961 y, si los considera excesivos, exigir una disminución de dichos montos (ANCAP, 1961b: 8-9). Esta propuesta constituía una de las principales reformas respecto al convenio de 1956, por lo que se deduce que el rechazo de las empresas a aceptar esta “supervisión” del ente estatal estaría entre las principales razones por las que no se llegó a un acuerdo, quedando las opciones de denunciar el convenio o seguir prorrogando el vigente hasta que ambas posturas se acercaran lo suficiente para un nuevo contrato. Ninguna de las dos situaciones se concretó, pese a que se discutieron repetidas veces, y el viejo convenio terminó siendo renovado reiteradas veces hasta 1973.

¿En qué medida eran relevantes estos gastos? Algunas discusiones internas del ente pueden arrojar algo de claridad al respecto. En 1963, durante el proceso de negociaciones con las empresas privadas, que se iba dilatando sin solución aparente, se vuelven a manifestar preocupaciones al respecto al interior del Directorio de ANCAP. El Vicepresidente Tognola manifestó su preocupación sobre si los gastos de funcionamiento de las Compañías eran similares a los de ANCAP o eran mayores, pues “informaciones que le han llegado” le indican que los sueldos y gastos de propaganda parecen ser abultados. El Gerente General Tochetti Lespade le respondió que hay algunas confusiones al respecto, pues buena parte de los gastos de propaganda corresponden a la venta de lubricantes, que no se cargan al convenio y, por tanto, no tienen relevancia en este sentido. En cuanto a los sueldos, es cierto que cierto “personal superior” cobra salarios mucho más altos que los del ente estatal. Pero no le quedan dudas que, en proporción “los costos de las Compañías son menores” (ANCAP, 1966a: 12-13) a los de ANCAP. Además, algunas de las propuestas de

contralor propuestas en el proyecto de 1961 (no concretado) ya estaban vigentes, logrando “controlar y disminuir los gastos objeto de crítica” (ANCAP, 1966a: 14), como la limitación de publicidad a los mencionados \$ 400.000 anuales.

En uno de los informes técnicos de ANCAP de 1968, con motivo del estudio de nuevos sistemas de distribución de combustibles, se afirmó que el gasto en salarios y aportes a la seguridad social de las Compañías era de \$ 500 millones (recuérdese que pagaron \$ 100 millones por concepto de honorarios ese año). Considerando que su facturación total por ventas era de \$ 8.500 millones (ANCAP, 1968a: 36), el rubro salarial representaba el 5,88% de sus ingresos. No resulta útil la comparación con el gasto salarial de ANCAP, pues esta empresa tenía una refinería, así como los negocios del alcohol y el portland, intensivos en mano de obra, por lo que el monto de \$ 4.100 millones gastados por la empresa estatal, no sirve más que para ver las diferencias de magnitudes en que operaban ambas partes (ANCAP, 1968c: 40). Dado que el negocio de la distribución no requería tanto personal como las actividades industriales señaladas, los \$ 500 millones parecen una cifra importante. También es importante recordar lo señalado en páginas anteriores respecto a que, en opinión de la Gerencia General, si bien se pagaban salarios ejecutivos elevados en el sector privado, sus gastos en proporción al volumen de negocios era menor que el de la empresa pública.

Por tanto, no se puede decir que haya habido una política dispendiosa o excesiva de gastos de las empresas privadas, al menos para la década de los 60s. Lo que más preocupaba al ente era la falta de contralor de dichos gastos y el tener que “confiar” en la transparencia de las empresas privadas.

5.3.3 – La importancia de las utilidades garantizadas

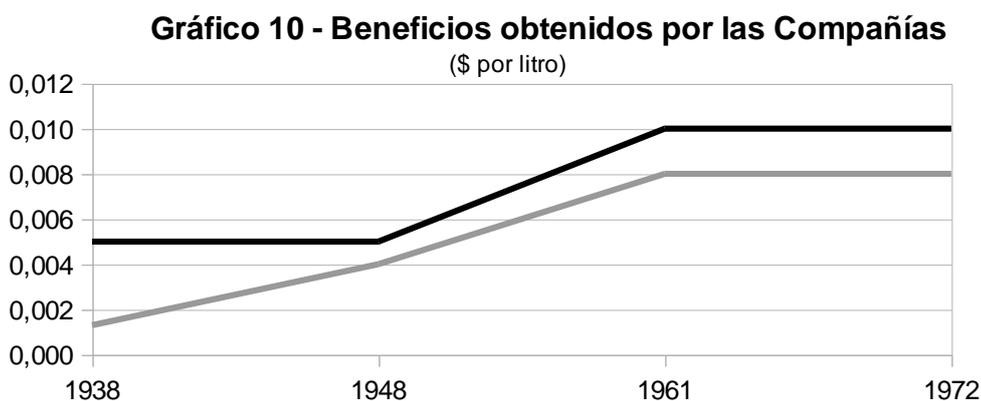
El tema de los beneficios o utilidades¹⁵⁵ también generó controversia. Uno de los puntos presentes en cada convenio es que se debía asegurar un margen de beneficio a las compañías petroleras por vender en plaza los combustibles refinados. Este margen era significativo en el primer convenio y se obtenía en desmedro de ANCAP, pues era uno de los elementos a descontar de los honorarios de refinación y hay que recordar que el precio de venta terminó siendo determinado por el Poder Ejecutivo y no por el ente. Empero, se trató de un valor fijo que, a lo largo del régimen, tuvo pocos ajustes nominales y con el

155 En los documentos consultados se utilizan ambos términos de forma indistinta.

paso del tiempo, los costos operativos y la propia inflación se fueron “comiendo” dichos beneficios, principalmente en los años 60s.

Varios autores (Trías, 1971; Lebel, 2003) consideraron “problemático” que ANCAP tuviese que renunciar a implantar el monopolio integral y preservar una porción del mercado a las compañías privadas que pretendía desplazar y encima debía garantizarles una cantidad determinada de ganancias por contrato, más allá de sus resultados operativos. No resulta sorprendente que los montos de los beneficios no formen parte de los contratos firmados en 1938, 1944 y 1950. Recién en el convenio de 1956 se los incorpora en su artículo quinto (ANCAP, 1967).

Las utilidades reconocidas desde la puesta en marcha del régimen de distribución figuran en la nota enviada por ANCAP, con fecha 3 de enero de 1938, a los gerentes de las Compañías, donde se detallan los distintos costos de la distribución de cada metro cúbico de petróleo importado y convertido en un combustible refinado (ANCAP, 1943b). A finales de 1947, producto de negociaciones entre las Compañías y ANCAP, se acordó un nuevo margen de beneficios a partir de 1948, nota que se adjuntó posteriormente al convenio de 1950 como anexo (ANCAP, 1950). En el siguiente convenio sí forman parte del mismo pero, pese a que se venía de algunos años de inflación moderada (INE, 2022) se reiteran los mismos montos de beneficios por litro de combustible de 1948. Recién en 1961, y con un proceso inflacionario creciente, se produce un nuevo ajuste en las ganancias reconocidas, márgenes que se mantendrán sin cambios hasta 1973.



Fuente: Cuadro 20 del Anexo Estadístico

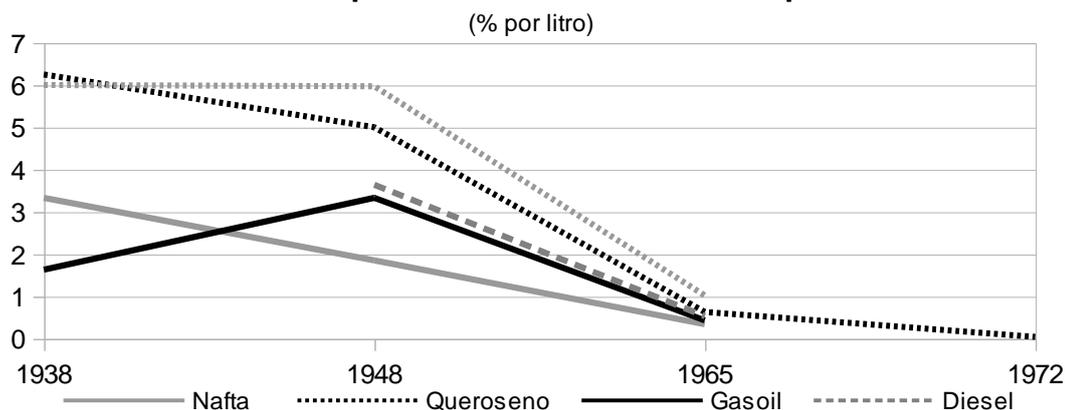
A partir del gráfico, se podría pensar que los beneficios asignados por litro de combustible vendido siguieron una trayectoria positiva para las Compañías hasta 1961 y luego se

estancaron. De hecho, hubo sólo dos ajustes durante el régimen (1948 y 1961) y, como se verá más adelante, fueron claramente insuficientes para mantener el margen de distribución primario de las Compañías. Las Compañías le comunicaron en alguna ocasión al ente estatal su “interés” en ajustar la utilidad, pues la consideraban “completamente inadecuada y, por consiguiente, debe ser aumentada substancialmente” (ANCAP, 1962a: 8), si bien no pusieron el mismo empeño que en otros aspectos del convenio, como mantener la importación del crudo y evitar cualquier tipo de control de sus gastos internos. Ante estos últimos problemas mostraron una actitud más decidida, coincidiendo con las opiniones al interior de ANCAP que el principal interés de las Compañías en el sistema era seguir proveyendo el crudo para sus refinados. En 1964 enviaron un memorándum a ANCAP, donde se oponían a cualquier cambio en la importación, apelando a sus derechos establecidos desde 1938 (ANCAP, 1964a). Sin embargo, ni una sola palabra sobre los ajustes escasos e insuficientes de las utilidades.

No siempre se trató de un elemento poco relevante dentro del sistema acordado. Cuando se analiza el monto de los beneficios respecto a la facturación total, en 1938 podían obtener \$ 3,98 por cada metro cúbico de petróleo, del cual se obtenían \$ 98,68 (Ver Cuadro 9 de Anexo Estadístico), por lo que sus márgenes de ganancias eran del 4% de su facturación. Pese a no contar con datos intermedios se sabe que, para 1968, las ventas de combustibles bajo el régimen del convenio eran de \$ 8.500 millones, mientras que recibieron apenas \$ 6 millones como ganancias de distribución (ANCAP, 1968a: 36). Representó apenas el 0,07% de toda su facturación, una cifra irrisoria.

De forma complementaria, se puede estudiar cómo fue variando el margen de ganancia por litro de combustible vendido. Es decir, calcular el valor de los beneficios como una proporción del precio de venta de cada producto. Bajo esta razón, los números cuentan una historia más completa de cómo este concepto fue perdiendo importancia relativa con el paso de los años.

Gráfico 11 - Proporción de beneficios sobre precio de venta



Fuente: Cuadro 21 del Anexo Estadístico.

Nota: para 1972 sólo se dispuso del precio del queroseno, obtenido a partir del IPC de julio de dicho año.

Con la excepción del gasoil en 1948, la proporción de dinero obtenida por litro de combustible no hizo más que descender a lo largo de todo el período y de manera extraordinaria. Por ello es que se puede sustentar la afirmación de que al comienzo del régimen contractual, se trató de un componente relevante del mismo y supuso un claro beneficio para el grupo de interés privado que representaban las empresas petroleras internacionales. Con el paso del tiempo, ANCAP pudo ir manejando estos costos por la vía de dilatar los ajustes y que no se actualizaran según la evolución de las tarifas de combustibles. Hay que recordar que los ingresos de ANCAP eran en pesos y sus principales costos eran en dólares, por lo que de esta manera pudo ir “licuando” las utilidades de los privados. Hacia los años 60s, se puede afirmar que no era un tema relevante al interior de ANCAP. Como le recordó el Asesor Letrado Dr. Graña al Vicepresidente Tognola en 1963, comparado a las ganancias que obtenían las Compañías por la importación de crudo, “es mínima la conseguida con la distribución de los productos” (ANCAP, 1966a: 10).

Por otra parte, no deja de resultar significativo que, durante los primeros años de vigencia (1938 y 1948), los mayores beneficios como porcentaje del precio de venta, lo tuvieron las Compañías en aquellos productos donde dominaban el mercado o controlaban la mitad del mismo. Se trata del queroseno y el fueloil, con participaciones del 60% y 50% respectivamente, donde las tasas de beneficios fueron del 6% (salvo el queroseno en 1948, que descendió al 5%). En cambio, en los productos con menores ventas (nafta, gasoil y diesel), sus tasas de utilidades eran mucho más bajas (entre el 1% y el 3%). Para los años 60s, con excepción del fueloil (en torno al 1%), las tasas estaban entre el mínimo de 0,34%

(nafta) y el 0,63% (queroseno), por lo que se volvieron poco importantes para ambas partes.

¿Qué tan insignificantes pueden ser estas tasas? Si se observa el mercado de la distribución de combustibles líquidos en el Uruguay del siglo XXI,¹⁵⁶ para 2009 se pueden encontrar tasas de ganancia en torno al 2% por litro de producto, con excepción del queroseno (ya no tan importante como para el consumidor de bajos recursos del siglo XX), que llega al 10% (Ver Cuadro 22 del Anexo Estadístico). Se trata de valores más cercanos a los de mediados del siglo pasado, por lo que vuelve a quedar en evidencia la “descomposición” de este margen de ganancia en los años finales del convenio.

5.3.4 – Los costos de la distribución secundaria: comisiones y bonificaciones

Los convenios fueron contratos firmados entre ANCAP y las Compañías privadas, donde se enfocaron en la distribución primaria (desde Planta de Distribución) y pocas veces se dedicaron a la venta minorista de combustibles. A pesar de ser dueñas de algunas estaciones de servicio, la mayoría eran propiedad de particulares que negociaban la utilización del sello de la empresa para vender sus productos. Por tal motivo, se tuvieron que determinar las comisiones y bonificaciones que cobrarían los diferentes tipos de minoristas de la red (agentes, estacioneros, queroseneros, etc).

En 1938, se estipuló que los Agentes cobrarían \$ 0,0075 por cada litro de nafta, \$ 0,004 por litro de queroseno y gasoil, en tanto que por diesel y fueloil recibirían el 5% del valor (\$ 0,001 por litro, para la fecha). Por su parte, los Distribuidores recibirían \$ 0,01 por litro de nafta y queroseno vendidos. Los márgenes para estos últimos fueron mayores que para los primeros.

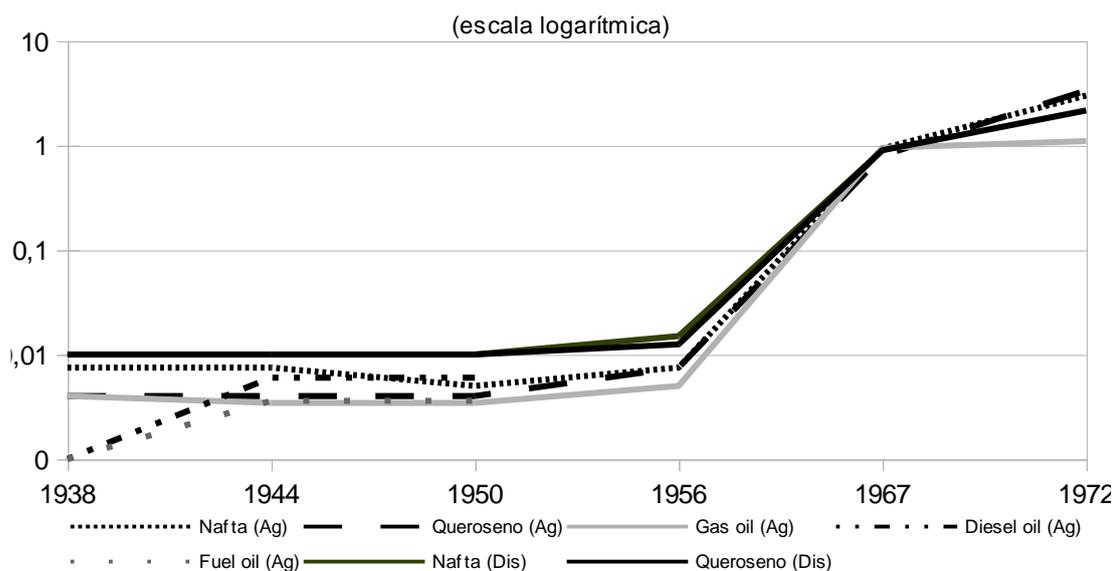
Durante los siguientes convenios, no hubo ajustes para los márgenes por nafta vendida por Agentes, se incrementó de forma importante recién en 1956 para el queroseno y el gasoil tuvo ligeras oscilaciones a la baja y luego al alza. En tanto, del fueloil y diesel siempre cobraron el 5% de su precio, por lo que el margen se fue ajustando con el precio. La situación para los Distribuidores fue parecida, ya que recién en 1956 obtuvieron un aumento en sus márgenes de ganancia. Recién en los años 60s se comenzaría un proceso de indexación de las comisiones a cobrar, con fuertes y frecuentes ajustes de los valores. El

156 En el sistema actual de distribución de combustibles, las empresas distribuidoras siguen cobrando un margen o beneficio por dicha función. Se rigen por contratos que se negocian con ANCAP y se ajustan con periodicidad siguiendo una paramétrica de costos estipulada en los mismos (Bertoni et al., 2010).

Gráfico 12 ilustra esta situación de un virtual estancamiento durante las primeras décadas del régimen y luego una recuperación acelerada que intentó “mantener al día” las ganancias de los minoristas en el contexto de una inflación creciente.

A diferencia de las Compañías, cuya principal actividad estaba en el exterior (importando el crudo), los minoristas dependían de la evolución de estas comisiones y bonificaciones y su poder adquisitivo para hacer viable su modelo de negocios. Por tal motivo, resulta peculiar la pobre reacción de los ajustes hasta mediados de los años 50s. Quizás el poder de mercado de este grupo,¹⁵⁷ variopinto en sus características y disperso geográficamente, no fue suficiente para incidir en las pautas de negociación de cada convenio en su primera etapa. La gremial de empresarios se creó en 1950. Pocos años después, tanto ANCAP como las Compañías comenzaron a mostrar una mayor “sensibilidad” ante sus reclamos y

Gráfico 12 - Comisiones y bonificaciones a distribuidores minoristas



ofrecieron actualizaciones muy importantes de sus márgenes de distribución.

Fuente: Cuadro 22 del Anexo Estadístico.

Es importante señalar la magnitud del proceso de variación de precios ante unos contratos rígidos y expresados en valores nominales. Los distribuidores minoristas, junto con el público consumidor, fueron las principales “víctimas” del fenómeno. Entre 1938 y 1956, el IPC pasó de 100 a 353,15. En 18 años, los precios subieron un 253,15% promedio. Más

157 En Uruguay existe la Unión de Vendedores de Nafta del Uruguay (UNVENU), que nuclea a todos los propietarios de estaciones de servicio del país y de todos los sellos vendedores. Tiene personería jurídica desde octubre de 1950. Ver www.unvenu.org.uy.

allá de que la ecuación no es automática, pues los precios del combustible no siguieron necesariamente la evolución del IPC, sin duda reforzó la necesidad de los minoristas de organizarse y exigir algunos cambios en la estipulación de los componentes del sistema. Para 1973, el IPC trepó al 115.185,19 (Cuadro 24 del Anexo Estadístico), lo que demuestra que los “grandes saltos” en los márgenes de distribución de los doce años anteriores fueron necesarios pero pudieron haber sido insuficientes para este grupo organizado. Además, las autoridades del ente consideraban que había más distribuidores minoristas de los necesarios¹⁵⁸ y muchos de ellos vendían pequeñas cantidades de productos (ANCAP, 1975: 67 y 79), por lo que su rentabilidad podría estar comprometida si no se ajustaban los montos.

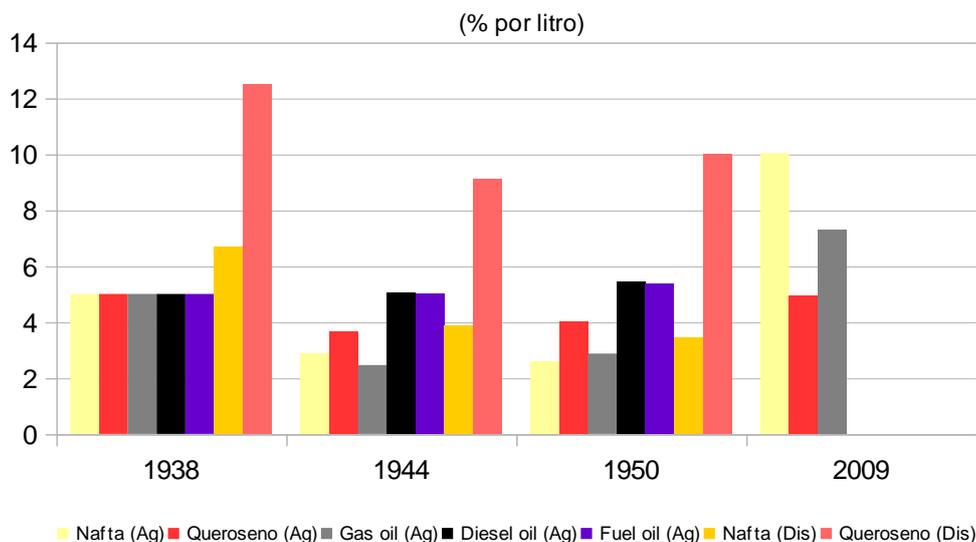
Por ello, y dado que ni ANCAP ni el gobierno (por el costo político) podían trasladar a precios toda la escalada inflacionaria, comenzó a haber un descalce entre sus ingresos y sus costos de producción y de distribución. Para 1974,¹⁵⁹ los costos de distribución de los combustibles fueron de alrededor de \$ 21.000 millones, de los cuales poco más de \$ 10.000 millones eran por concepto de procesamiento y almacenaje, mientras que cerca de \$ 11.000 millones lo constituían los pagos de comisiones y bonificaciones a los distribuidores minoristas (ANCAP, 1975: 67). Resulta llamativo, y también lo fue para el Directorio del ente del período, que se gastase más en dichos pagos que en los costos operativos. Es un reflejo del creciente costo que este concepto fue representando para el sistema, a diferencia de los beneficios de las Compañías, cada vez más marginales.

Desde el punto de vista de la tasa de rentabilidad promedio, los datos muestran un par de elementos interesantes. En primer lugar, entre 1938 y 1950 (cuando se dispone de series continuas de precios) las tasas de comisiones y bonificaciones, es decir el monto en proporción al precio de venta, no hizo más que descender y/o estancarse, según el producto. Esta situación, preocupante principalmente para los expendios de menor venta, se aprecia en el Gráfico 13.

158 El exceso lo reconoció la propia Unvenu en su momento (ANCAP, 1975: 79).

159 Formalmente, el sistema de convenios ya no estaba operativo, pero si varios de sus componentes como los márgenes de ganancias a minoristas. Por ello, más allá de alguna diferencia en cifras, el concepto sigue siendo válido para estudiar los costos de este mecanismo regulatorio.

Gráfico 13 - Tasas de margen de distribución para minoristas



Fuente: Cuadro 23 del Anexo Estadístico.

Lamentablemente no se cuenta con los precios para los años posteriores del sistema. Sin embargo, si se dispone de los márgenes de distribución para 2009 (que refleja la situación corriente del mercado en el siglo XXI) y allí se observa como, en algún momento del pasado, las tasas de bonificaciones se recompusieron. De hecho, para la nafta y el gasoil, las estaciones de servicio reciben tasas de ganancia por litro superiores a las del inicio del régimen. Para el primer producto, el aumento es del doble (pasó de 5% en 1938 a 10,03% en 2009). En cambio, por el queroseno (ya menos importante que en el pasado) se recibe una tasa similar a la de 1938.

En síntesis, al ser el eslabón débil de la cadena, en los primeros años del sistema los minoristas vieron cómo iban perdiendo poder adquisitivo. Probablemente producto de su agremiación unificada, en la segunda mitad del período lograron mejores retribuciones para compensar la suba de precios. Esto trajo como consecuencia un encarecimiento del sistema en términos brutos, que lo terminó asimilando ANCAP (aunque parcialmente pudieron provenir de los menores beneficios de los distribuidores primarios) al no poder llevarlo completamente a los precios de venta.

5.4 – El precio de los combustibles líquidos

Se entiende relevante estudiar la relación entre los precios de los combustibles y los convenios. No tanto por ser producto de estos últimos sino porque, pese a las restricciones y posibilidades de este marco regulatorio, tanto ANCAP como el Poder Ejecutivo pudieron llevar adelante algunas políticas tarifarias, en particular para proteger a los consumidores de queroseno –de menor poder adquisitivo– y fomentar el consumo de combustibles industriales, tanto para el sector privado como el estatal. Conviene recordar que el precio final (máximo) de venta al público era determinado por el Poder Ejecutivo, a partir de una fórmula que debía considerar el costo de la materia prima y de su refinación, así como los gastos de la distribución primaria (Compañías) y secundaria (agentes y distribuidores), productos de los sucesivos convenios firmados. A ello hay que sumarle la carga tributaria de dichos combustibles. Mientras que diferentes gobiernos del período buscaron el desarrollo de estas políticas y cubrir sus necesidades fiscales, las autoridades de ANCAP debieron equilibrar estos objetivos con las obligaciones de los convenios y, a la vez, obtener algún grado de rentabilidad de sus negocios, a la par de intentar expandir sus capacidades.

Lamentablemente no se cuenta con series de precios de los combustibles para todo el período analizado, pues solo se han encontrado valores continuos hasta 1949 y luego hay un salto en la documentación hasta 1974, que escapa al marco cronológico. Además, faltan algunos datos al comienzo de la Segunda Guerra Mundial. Por ende, las apreciaciones que se pueden hacer al respecto son, ciertamente, bastante limitadas.

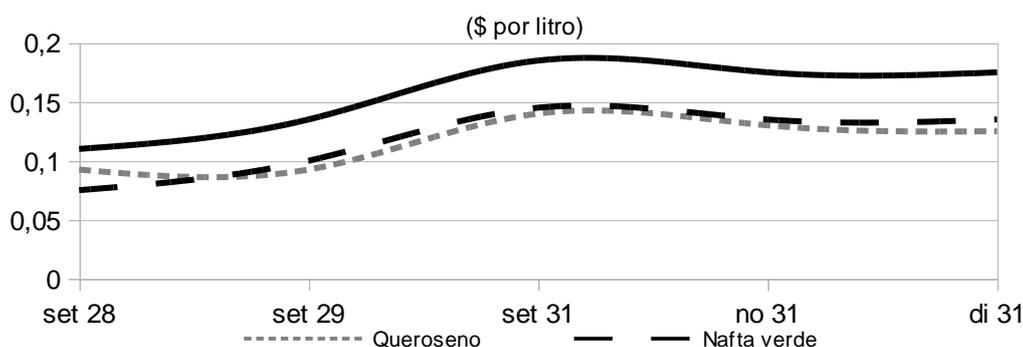
El precio de estos productos, desde la creación de ANCAP y hasta el presente, ha presentado algunas peculiaridades que lo diferencian de la situación regional e internacional. Desde los años 30s, rige un precio único para todos los vendedores minoristas y, durante la vigencia de los convenios, un plus por fletes y otros gastos para los consumidores del Interior del país. Al día de hoy (2024), existe un precio máximo para todo el país que, por la vía de los hechos, es el precio final de venta en todas las estaciones de servicio. Desde hace varias décadas, las estaciones con mayor cantidad de ventas terminan “subsidiando” a las de menor clientela o las ubicadas en rincones alejados del país (con poca demanda) al establecerse un precio único, que cubre los mayores costos relativos de dichos expendios, así como el flete hasta el punto de venta.

Durante la génesis de ANCAP, los legisladores que secundaron el proyecto lo hicieron con la idea de poder incidir en el precio para evitar las prácticas oligopólicas privadas vigentes,

abaratar los precios de venta minorista y contribuir a la mejora del bienestar público por medio de la regulación de dicho mercado. Al estudiar los convenios como herramienta de regulación, se observó que aparecieron otras problemáticas en la determinación del precio, en particular de orden fiscal. Además, algunos productos fueron considerados de carácter suntuario como la nafta y su precio creció de manera importante, tanto por el ajuste de tarifas como la mayor presión tributaria que afrontó (comparado con otros combustibles). En tanto, el queroseno tuvo menor crecimiento nominal, siendo objeto de un “subsidio cruzado”¹⁶⁰ por parte de la nafta y terminó abaratándose en términos reales. Se trataba de un producto de gran consumo popular para cocción de alimentos y calefacción fundamentalmente, por lo que iba en línea con las políticas gubernamentales del siglo XX (más allá de un mayor énfasis de los “batllistas”) de promover y proteger su acceso de la forma más amplia posible.

Entre 1928 y 1931 (antes de la creación del ente estatal), el precio de los combustibles tuvo un importante incremento de sus precios de venta al público, en particular el queroseno y las naftas. Tal como recuerda Jacob (1979) y se aprecia en el Gráfico 14, en ese período el precio del queroseno subió un 51,35%, mientras que la nafta verde lo hizo un 93,33% y la amarilla 68,18%.

Gráfico 14 - Precios de naftas y queroseno, 1928 - 1931



Fuente: Cuadro 4 del Anexo Estadístico

Según las Compañías proveedoras, los motivos del incremento original se debían a varios factores, entre los que la devaluación del peso en el período (encareciendo las

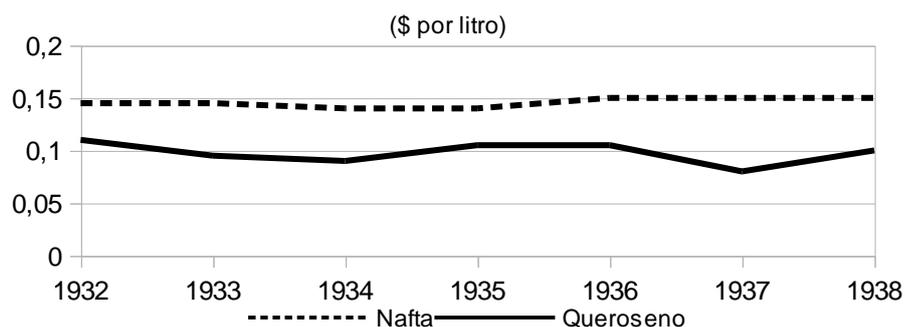
160 El término hace referencia a cuando una empresa es monopólica en la producción de un bien, pero debe competir en otro, por lo que le conviene mejorar sus precios en el segundo bien a costa del primero (Bergara, 1998: 13). También aplica para el caso de que el precio reducido del segundo bien sea por razones de maximizar el bienestar social, a costa del precio del primer producto.

importaciones) y el nuevo impuesto a la nafta¹⁶¹ de \$0,015 el litro constituyen la principal explicación. Además, ante las críticas de la diferencia de precios con Argentina, donde hay importantes reservas acumuladas (por problemas internos del país vecino) y facilidades portuarias que permiten la descarga a granel en Buenos Aires, en Montevideo los costos se incrementaban por la descarga en bidones y cajones y el uso de lanchas, todo lo cual hacían más onerosas las operaciones. Por otra parte, los beneficios de los revendedores argentinos eran ligeramente menores a los de sus pares montevideanos (Jacob, 1979: 98).

Sin embargo, parece evidente que la introducción del nuevo actor estatal, en competencia con las empresas privadas, las obligó a ajustar, en cierta medida, sus tarifas para fines de 1931. En diciembre, dichos productos redujeron sus precios en un 10,71% (queroseno), 6,9% y 5,4% (nafta verde y amarilla, respectivamente) (Jacob, 1979, p. 98).

A partir de 1932, con la llegada de los primeros cargamentos de combustibles soviéticos para ANCAP, el precio de los combustibles se estabilizó hasta la firma de los convenios, pese a ciertas dificultades en el aprovisionamiento. La nafta verde (de la que se disponen datos) pasó de \$ 0,145 por litro en 1932 a \$ 0,15 por litro en 1938. En tanto, el queroseno mostró algunas variaciones a lo largo del período, pero pasó de \$ 0,11 a \$ 0,10 en dicho lapso (ANCAP, 1938b: 19-20). El Gráfico 15 ilustra la evolución de los precios en dicho período.

Gráfico 15 - Precios de nafta y queroseno, 1932 - 1938



Fuente: Cuadro 17 del Anexo Estadístico

Distinta fue la situación del fueloil y del gasoil. El primero sufrió un importante alza en su precio de venta al público, pasando de \$ 15 la tonelada en 1933 a entre \$ 33 y \$ 38 la tonelada en 1938 (según el tipo de producto comprado). Se trata de incrementos entre el

161 Ley n° 8.343, del 19 de octubre de 1928 (Ley de Vialidad).

120% y 153%, según ANCAP debido a que su precio “en el mercado internacional se ha elevado” por la gran demanda a nivel mundial, aunque aducen que, debido a sus esfuerzos, el “aumento en el precio de interno, ha sido proporcionalmente menor que el de su costo CIF Montevideo”, que pasó de \$ 11 a entre \$ 21 y \$ 28 la tonelada (según el caso). Aquí, los propios números del ente contradicen su afirmación o se tiene un error en las cifras, pues las subas CIF Montevideo fueron de entre 90% y 154%, desmintiendo que el incremento al público haya sido menor que el internacional (ANCAP, 1938b: 20).¹⁶²

Empero, el análisis estaría inconcluso si no se toma en cuenta la subida de impuestos y derechos que gravaron al fueloil, pasando de \$ 0,365 a \$ 2,03 por tonelada en el citado período. Considerando los precios de venta al público de \$ 15 y \$ 33, dichos gravámenes pasaron de representar el 2,43% del precio final al 6,15% (ANCAP, 1938b: 20).

Estas decisiones gubernamentales, que escapan al control del ente estatal, contribuyen a explicar parcialmente la suba de precios. En cambio, contradicen en cierta forma la fundamentación del legislador, al sostener que la creación del ente público contribuiría a abaratar los precios de los combustibles para el público. En el marco de competencia con las Compañías, los precios de los combustibles mostraron cierta estabilidad o incluso incrementos de los mismos. Pese a que la empresa estatal tenía “la absoluta convicción” de haber realizado “una eficaz defensa de los intereses del público” (ANCAP, 1938b: 21) con el manejo de los precios de venta, la regulación que ejerció sólo parcialmente procuró el beneficio del interés público, ya por incapacidad de conseguir mejores precios, dificultades a nivel internacional o por la “voracidad fiscal” del Poder Ejecutivo que, en un contexto de importante depresión económica, encontró una herramienta “accesible” para paliar las penurias del Erario público.

Para 1938, los combustibles tenían la siguiente carga impositiva: \$ 0,0735 por litro de nafta, \$ 0,01508 por litro de queroseno, en tanto que el gasoil pagaba \$ 0,03326 por litro y el fueloil un \$ 0,0021 el kilo (ANCAP, 1943b). En proporción, representaban el 49%, 15%, 41% y 10,5% del precio de venta final, respectivamente. Para el período entre 1939 y 1941, no se ha podido encontrar información de precios en la documentación. Por las diferencias con la serie disponible posterior (1942-1949), se presume que los precios subieron, tanto por los costos de funcionamiento del nuevo sistema de distribución, las turbulencias políticas y militares en el mundo, la subida del precio del crudo internacional

162 Hubo un escenario similar para el caso del gasoil, de menor importancia relativa en dicha época. Subió el precio de \$ 65 a \$ 80 la tonelada, en tanto sus gravámenes pasaron de \$ 27 a \$ 35 por tonelada (una significativa carga impositiva) (ANCAP, 1938b: 21).

(alrededor del 15%) y la introducción de nuevos impuestos locales. En este último caso, si bien se trató de un recargo a los combustibles importados, para desincentivarlos, hay que recordar que aún ANCAP no producía toda la demanda del país en su refinería. Por tanto, los efectos de la Ley n° 9.829 (del 19 de mayo de 1939)¹⁶³ se hicieron sentir sobre los consumidores locales.¹⁶⁴

La entrada de Estados Unidos en la Segunda Guerra Mundial marcó el inicio de las restricciones de la materia prima para el país. Para desincentivar el consumo, dado que no se podía cumplir con la demanda pre-bélica, el gobierno aceptó el pedido del ente estatal de subida de precios y se aumentaron los precios de todos los productos objeto de convenio, con excepción del queroseno, cuyo precio se mantuvo sin modificaciones. Este último producto, “cuya comercialización, además de producirle pérdidas al Organismo desde hace varios años” (ANCAP, 1944a: 5), tuvo que ser sujeto a un sistema de cuotas, durante las restricciones, a partir de un censo hecho por el ente, que distribuían el producto de acuerdo a sus existencias y las posibilidades de las familias uruguayas de optar por otros combustibles.

Entre 1942 y 1949 el precio de la nafta aumentó un 52% (de \$ 0,19 a \$ 0,29 por litro), el queroseno se mantuvo en \$ 0,11 y luego bajó a \$ 0,10 por litro (una caída de 9%), en tanto que el gasoil subió un 33% (de \$ 0,09 a \$ 0,12 el litro). Entre 1943 y 1949, el diesel aumentó en un 37,47%, mientras que el fueloil se abarató un 7,74% (Cuadro 17 del Anexo Estadístico). En este mismo lapso, el precio internacional de referencia creció en un 49,58% (Nahum et al., 2006: 136).

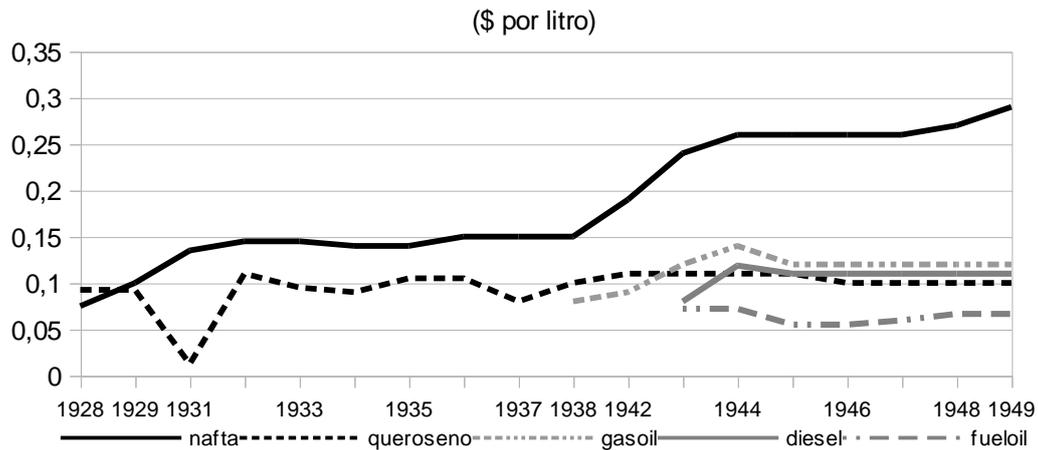
La nafta aumentó en cifras similares o ligeramente superiores al del costo promedio de la materia prima, política que permitió absorber (al menos parcialmente) las pérdidas que implicaba la venta del queroseno a un precio casi congelado, de lo que se deduce la existencia de un subsidio cruzado al interior del regulador estatal con fines de bienestar público, dada la importancia que tenía el queroseno para amplios sectores de la población. Mientras que las ventas de gasoil no revestían aún una gran importancia, el fueloil era el principal producto producido y vendido, fundamental para la generación de energía

163 Se trata de un gravamen a los combustibles refinados de \$ 0,015 por litro de nafta, queroseno y gasoil (por kilo para este producto), en tanto el fueloil importado debía pagar \$ 0,0015 por kilo (Ley n° 9.829, Art. 1, Uruguay, 1939).

164 El artículo 2 habilitaba al Poder Ejecutivo de exonerar del recargo a un producto cuya producción no pueda ser cubierta totalmente por la refinería de ANCAP, pero solo rige para cubrir el citado faltante (Ley n° 9.829, Art. 2, Uruguay, 1939). La prioridad del país era conseguir el fueloil necesario para UTE, por lo que no sorprende que el precio haya bajado en los años inmediatamente posteriores a la ley, mientras que el gasoil y diesel subieron su precio (ver gráfico 12).

eléctrica y el creciente sector industrial, fuertemente protegido por las políticas “neoballistas” del período. Se puede decir que la política de precios de la nafta “financió” parcialmente el consumo de los otros combustibles (de uso doméstico e industrial).

Gráfico 16 - Evolución del precio de los combustibles líquidos, 1928 - 1949



Fuente: Cuadro 17 del Anexo Estadístico

Se ha hecho muy difícil, para los objetivos de esta investigación, conseguir más series de precios para los años 50s y 60s. Se cuenta con el dato individual de 1965, cuyos precios ya se encuentran afectados por años de inflación, por lo que no tiene gran sentido incluirlo en el gráfico anterior. Sin embargo, se puede estudiar la relación de precios entre los diferentes productos, con el fin de encontrar el mantenimiento o no de las políticas de tarifas y, siguiendo el IPC histórico, evaluar en términos reales el precio de los combustibles.

De acuerdo al Decreto 208/965, del 20 de mayo de 1965, algunos de los nuevos precios de los combustibles fueron los siguientes:

Cuadro 9 – Precios de combustibles líquidos, mayo de 1965					
Producto	Precio	Producto	Precio	Producto	Precio
Supercarburante	\$3,22	Queroseno rural	\$1,18	Diesel	\$1,51
Nafta común	\$2,92	Gasoil	\$1,88	Diesel UTE	\$1,21
Nafta compensada	\$2,25	Gasoil AFE	\$1,50	Fueloil pesado	\$0,78
Nafta rural	\$1,40	Gasoil uso rural	\$1,54	Fueloil especial	\$0,94
Queroseno	\$1,58	Supergás	\$4,40	Fueloil UTE	\$0,63

Fuente: elaboración propia a partir de Uruguay (1965).

Con unos picos a comienzos de los 50s, a partir de 1957 la inflación de Uruguay será de al menos dos dígitos y no descenderá a un dígito hasta 1998, por lo que se trata de un proceso inflacionario estructural, de larga duración (proceso no ajeno a la realidad regional). Los nuevos precios de 1965 no guardan relación con los de 1949, así que los precios nominales no proporcionan demasiada información. No obstante, se pueden comparar con la evolución del IPC para aproximarse a una estimación de sí, en términos reales, se mantuvieron estables, se encarecieron o se abarataron para la población y el sector productivo. Tomando 1949 y 1965 como extremos, el IPC aumentó un 1433% (INE, 2022). En tanto, los combustibles líquidos mostraron el siguiente crecimiento: 906% para la nafta, 1480% el queroseno, 1466% el gasoil, 1270% el diesel y, finalmente, 1068% para el fueloil.

La primera observación “sorprendente” es que, para mediados de los años 60s, el atraso real del precio del queroseno y del gasoil se fue compensando y terminó con un ligero encarecimiento real. Por su parte, los otros productos siguieron sus precios por debajo de la inflación, por lo que en términos reales siguieron “baratos”. Aparentemente, se le fue sacando el “pie al freno” a los combustibles objeto de un subsidio cruzado para que siguieran una evolución más “natural” de sus precios. Puede deberse a necesidades fiscales del Estado o, en caso del queroseno, la paulatina importancia del supergás como un producto sustitutivo para muchos hogares, le pudo haber restado relevancia. Sin embargo, el mayor precio de este último combustible para los años 60s no parece alentar la hipótesis de una gran “sustitución” de consumo aún (\$4,40 el kilo). En todo caso, no se dispone de los precios de importación del queroseno para evaluar el margen del subsidio que recibía, pero sí se infiere que ANCAP fue recuperando parte del costo del producto en estos años. Sin embargo, parece que la inflación perjudicó la recaudación del ente, al no poder ajustar sus tarifas por el componente político que tal decisión podría tener para el gobierno nacional.

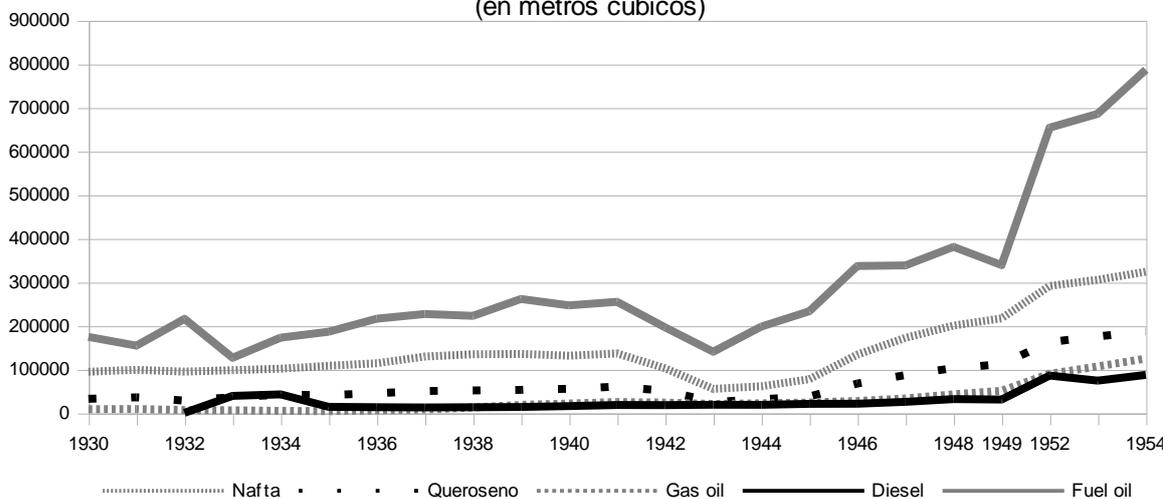
El otro aspecto interesante es el relacionado con los precios a los entes estatales. Desde el comienzo, ANCAP siempre se encargó de suministrar los combustibles necesarios para la Administración pública, en particular las otras empresas del Estado. El decreto de 1965 permite ver que tanto AFE (Administración de Ferrocarriles del Estado) como UTE (Usinas Termoeléctricas del Estado) se beneficiaron de un producto también subsidiado. Tanto el gasoil para las locomotoras, como el diesel y fueloil para la generación de

electricidad recibieron un subsidio de alrededor del 20%, de forma tal que dichas empresas pudieron operar con menores costos de insumos.¹⁶⁵

Tanto la evolución de los precios de los combustibles como los precios “especiales” para algunos entes públicos constituyen temas de gran importancia. Cada uno amerita una investigación propia para profundizar en las políticas subyacentes para propiciar el bienestar público y favorecer el desarrollo de las empresas del Estado. De momento, se dejan planteadas las interrogantes.

Desde otro punto de vista, una comparación entre precios y cantidades de combustibles producidos y vendidos en dicho período, permite calibrar mejor la importancia relativa de cada producto y el efecto que pudo tener para el país y para ANCAP dicha política de tarifas. El gráfico 17 muestra una panorámica interesante sobre el período 1930 – 1954.¹⁶⁶ Los años 30s muestran un crecimiento regular, con la excepción del fueloil, cuyas importaciones se vieron fuertemente afectadas por el clímax de la Gran Depresión, situación superada hacia 1936.

Gráfico 17 - Evolución del consumo de combustibles líquidos, 1930 - 1954
(en metros cúbicos)



Fuente: Cuadro 18 del Anexo Estadístico. Notas: no se cuenta con los datos de 1950 y 1951.

Más dramático resultó el impacto de la Segunda Guerra Mundial en el país, dejando en evidencia la fuerte dependencia con el exterior que siempre tuvo el país. La ya mencionada

165 Lamentablemente no se dispone de otra información al respecto, por lo que no se sabe desde cuando AFE y UTE recibían estos precios bonificados, pese a que desde el comienzo ANCAP fue su único proveedor.

166 Desafortunadamente no se cuenta con las cantidades de 1965 o cualquier año próximo a él.

escasez de petróleo y de bodegas disponibles, supuso una gran restricción sobre las posibilidades de consumo del país (solo el gasoil y diesel no viven sus efectos, por las pequeñas cantidades que representaban). A partir de 1942, se implementaron políticas de racionamiento, acompañadas de subidas de precios, con el objetivo de alinear los incentivos del público con las posibilidades del país. Más allá de algunas prácticas experimentales con los gasógenos,¹⁶⁷ la “normalidad” en la producción y consumo recién la recuperó Uruguay en 1946, a lo que sobreviene una gran demanda reprimida y unas políticas industriales que explican el salto final del período.

Para la primera mitad de los años 50s se aceleró la tendencia en todos los productos pero se observan dos hechos especialmente destacables. El presumible aumento del parque automotor (producto de la bonanza económica) y el elevado precio de la nafta pueden explicar el importante crecimiento de la demanda de gasoil, prácticamente cuadruplicando su consumo entre 1947 y 1954. Aquí puede observarse el comienzo de la importancia en ascenso de este derivado para el sistema productivo uruguayo (transporte colectivo, maquinaria agrícola, distribución y logística, principalmente).

En segundo lugar, el creciente esfuerzo energético del país para su modernización económica impulsó el consumo de fueloil y diesel (uso industrial y generación de electricidad), más que doblando el consumo del primero en dicho período y siendo por lejos, el refinado de petróleo más consumido en el país. Sin embargo, las proporciones tuvieron pocos cambios ya que, para 1930 el fueloil constituía el 56% del consumo de todos los combustibles derivados del crudo, mientras que para 1954 la proporción llega al 52% (Cuadro 18 del Anexo Estadístico).

La ausencia de datos para el período posterior a 1954 no permite extender el análisis a dicho período.¹⁶⁸ Solo se pueden destacar los cambios impositivos de 1957 y 1961, tendientes a actualizar y/o simplificar el proceso recaudatorio de los combustibles líquidos y con ello financiar, al menos parcialmente la obra pública. La Ley n° 12.463, del 5 de diciembre de 1957, creó un pequeño impuesto de \$ 0,02 por litro a todas las naftas (excepto la rural), el gasoil común, el diesel y el fueloil. Además, resumió todos los

167 Producto de la combustión de combustibles sólidos, como el carbón y la leña, cuyos gases eran aprovechados a tal fin.

168 No se trata de que no exista dicha información, sino que su búsqueda es extremadamente engorrosa, ya que se debería buscar cada uno de los decretos del Poder Ejecutivo para encontrar los referidos a los cambios en las tarifas de combustibles. Solo se cuenta con el Decreto 208/965, de fecha 20 de mayo de 1965, pero que arroja cierta luz sobre algunos cambios en los años 60s. Para los objetivos del presente trabajo puede resultar suficiente, pero un conocimiento más profundo del tema exige ese relevamiento a futuro.

gravámenes anteriores a estos productos en unos nuevos valores actualizados, con los cuales no se puede realizar comparación alguna pues no se dispone de los precios de venta, para medir su magnitud. Sin embargo, se aprecian ciertos criterios que resultan significativos para evaluar el incentivo dado al consumo de ciertos productos a costa de otros. Los combustibles de uso rural (nafta, queroseno y gasoil) estaban exonerados o con un pequeño gravamen. Los combustibles de consumo popular como el queroseno, así como los de uso productivo (fueoil, diesel y gasoil) tenían menores tasas impositivas, siendo el fueoil el menos gravado de todos (con excepción del producto exonerado). Notoria es la diferencia con las naftas, con mayores montos de impuestos (en particular la nafta común) y gran fuente de recaudación (Ley n° 12.463, Art. 18; Uruguay, 1957), coherente con la política tarifaria de combustibles que se venía aplicando.¹⁶⁹ Por otra parte, la ley preveía el establecimiento o mantenimiento de exoneraciones a ciertas instituciones, de derecho público o privado, entre las que destacan UTE, la Administración Nacional de Puertos, Jefaturas de Policías de todo el país, entre otros, con montos diferenciados por combustible y entidad (Ley n° 12.463, Art. 20; Uruguay, 1957).

En 1961 se llevó adelante una reforma impositiva en este sector, sustituyendo todos los gravámenes anteriores a los combustibles líquidos, en montos nominales, por una nueva escala con porcentajes sobre el precio de venta de cada producto. El objetivo seguramente fue reordenar la capacidad fiscal del Estado, erosionada por la pérdida de valor del peso desde mediados de la década de los 50s. Se trató de una escala progresiva, pero que mantenía criterios muy similares a la ley de 1957 respecto a qué productos gravar más y a cuáles se debía “aliviar” de la presión fiscal con una orientación de fomento del interés público. Por ello, la nafta común pasó a pagar el 40% de su precio de venta, mientras que la compensada tenía el 20% de gravamen y la de uso rural apenas el 15%. Para el queroseno, producto vital para muchos uruguayos, es de solo el 10% (y 1% para uso rural). En tanto, el gasoil tenía el 25%, pero el 15% si era para uso rural. Finalmente, el diesel y fueoil se gravaron con el 15% y 11% respectivamente. Como se puede ver, el peso de los impuestos respecto al precio final de los productos, permitió recuperar una estructura similar a la vista en 1938 (con algunos detalles, como en la nafta) que, al estar fijada en valores nominales se fue distorsionando con el paso de varios años de inflación.

169 Los valores son los siguientes (por litro): nafta común, \$ 0,22232; nafta compensada, \$ 0,14687; nafta rural, \$ 0,03021; gasolina (supercarburante), \$ 0,13065; queroseno, \$ 0,03655; queroseno rural, exoneración total; gasoil común, \$ 0,07464; gasoil rural, \$ 0,03041; diesel, \$ 0,05976; y fueoil, \$ 0,00831.

Para cerrar esta sección, parece claro que el Estado uruguayo pudo sacarle provecho a la existencia de ANCAP y a la solución encontrada para operar en el mercado de combustibles líquidos, con rivales tan poderosos y, sin embargo, poder llevar adelante una serie de políticas redistributivas y de fomento al sector industrial (privado y estatal) durante buena parte de los años de vigencia de los convenios. Pese a ciertas restricciones y costos del sistema, ANCAP y el Poder Ejecutivo pudieron diseñar políticas de precios (no siempre claras o racionales) para ciertos productos. Se buscó maximizar el bienestar general a través del acceso barato al queroseno para los múltiples usos que tenía, permitiendo a los sectores populares sustituir gradualmente los combustibles sólidos (carbón y leña) por productos más versátiles en su uso y transporte. Es cierto que una regulación de precios para actores privados también pudo haber brindado resultados semejantes, pero sin una empresa petrolera estatal, las negociaciones con dichas empresas hubiesen tenido mayores costos operativos. Lo mismo aplica para el fomento y subsidio de las empresas estatales.

5.5 – La “conveniencia” de los convenios

De la revisión exhaustiva de las fuentes disponibles se desprende la idea de que los convenios fueron un “mal necesario” o una solución arreglada no tan negativa para ANCAP, ante las posibilidades de falta de acuerdo y tener que competir con las Compañías en pie de igualdad. Se trata de una imagen menos problemática o negativa del mecanismo regulatorio que la bibliografía tradicional supuso.

Durante todo el período, se encuentran expresiones de Directores o Gerentes del ente estatal señalando que no se ha renunciado al monopolio integral y que se trata de una cuestión de tiempo, razones estratégicas o falta de apoyo político concreto para implementarlo.¹⁷⁰

Sin embargo, se repiten también expresiones respecto a lo positivo que ha sido el convenio, principalmente en cuanto a la rentabilidad de la refinería, al ahorro de divisas por no importar combustibles refinados y al control sobre el mercado que pudo ejercer la empresa estatal. Ya en los años 40s se afirmaba que, gracias al acuerdo, la refinería de ANCAP pudo operar en su “plena carga las 24 horas del día, lo que no ocurría antes” y bajar sus “costos de elaboración”. Por otra parte, al no poder importarse más combustibles refinados, para

170 Ver ANCAP (1944a, 1945a, 1962b; 1962c; 1964b; 1966a).

1945 el país tuvo un ahorro “en pesos 1.000.000 anuales” (ANCAP, 1945b: 9) en divisas, aliviando la balanza de pagos que, durante este período se vería fuertemente tensionada para preservar el equilibrio.

En cuanto al funcionamiento del mercado, por el sistema de cuotas aceptado, ANCAP tuvo más del 50% del mismo (llegando a casi el 60% en los últimos años), permitiendo que “el Estado ejerza un control real y efectivo de los precios, en beneficio directo del consumidor” (ANCAP, 1945b: 9). Desde esta perspectiva, la intervención de los actores públicos (tanto ANCAP como el Poder Ejecutivo) sirvió para proteger los intereses generales por sobre los de grupos privados, uno de los objetivos centrales de la regulación. Los años 60s fueron fructíferos en informes y discusiones sobre los posibles caminos a seguir. Ante la improbabilidad de poder implantar el monopolio integral, los cuadros directivos y gerenciales de ANCAP tenían clara la idea de que la alternativa al convenio, la libre competencia era un peor escenario para la empresa estatal y los consumidores. Si bien las razones concretas no se explicitan, se manejan conceptos como que “no es aconsejable entrar en libre competencia con las Compañías” para defender la alternativa del convenio. Por eso el uso de la expresión “mal necesario” utilizada al comienzo de la sección. Bajo este mecanismo, se consideró ventajosa “la libertad en la fijación de precios” por parte del Poder Ejecutivo y ANCAP, pues no afectaron las ganancias de las Compañías, las cuales eran “fijas y verificables” (ANCAP, 1964b: 5).

Una mirada interesante, por fuera de ANCAP, fue la del Ing. Daniel Rey Vercesi, asesor técnico del Ministerio de Industrias y Trabajo, en el contexto de la firma del contrato de 1956. Señaló que, pese a las críticas habidas, “tanto en la Prensa como en el Parlamento”, los convenios funcionaron de manera correcta desde 1938 y la experiencia adquirida es suficiente para “que el organismo especializado que es ANCAP perciba la conveniencia de mantener su vigencia” (ANCAP, 1962b: 12).

Finalmente, desde el ente público tendió a prevalecer la opinión de que cada convenio negociado y sus prórrogas fueron oportunidades para introducir mejoras en el sistema de distribución, en beneficio de la empresa estatal y, potencialmente, del interés general. Mayores cuotas de distribución para ANCAP (ANCAP, 1945a y 1967), reducción de costos de fletes por uso de flota propia (ANCAP, 1950a) o el intento (fallido) de implantar la importación total del petróleo crudo (ANCAP, 1966a) para la renovación en 1961.

Capítulo 6 – Epílogo: el fin de los convenios

Este capítulo final pretende realizar una breve recorrida por el proceso de cuestionamiento al mecanismo de los convenios en los años 60s, la fallida solución política al mismo y la crisis que terminaría haciéndolo “estallar” en 1973, tanto por el shock externo de la Crisis del petróleo como por el camino más “expeditivo” que tenía la dictadura cívico-militar desde junio de dicho año para “resolver” problemas. Un abordaje en profundidad de este proceso debería ser parte de otro proyecto de investigación. De momento, sólo se pretende delinear los grandes “trazos” del proceso que desembocó en la denuncia de los convenios. Si bien desde el comienzo de los mismos, varias “voces” se expresaron en el sentido de ser innecesarios y que la ley Baltar no afectó las bases del monopolio integral de los combustibles líquidos (ver informes de Dr. Amézaga y Dr. Saldías), una perspectiva más nacionalista se fue imponiendo en algunos sectores y actores políticos respecto al tema. En los años 50s y 60s, desde la prensa, legisladores y el propio ente estatal, hubo manifestaciones en torno a la necesidad de cuestionar el convenio vigente y avanzar por el camino de su denuncia, a fin de implantar el mencionado monopolio.

6.1 - Cuestionamientos internos

El proceso de indefinición en torno a un nuevo convenio desde 1961, dado que las Compañías no aceptaron las modificaciones propuestas por ANCAP (según el ente), generó un creciente convencimiento de la necesidad de explorar otros caminos para el mercado de la distribución de combustibles líquidos (con excepción del supergás o gas licuado de petróleo, que permaneció fuera de los convenios pese al interés del sector privado). En ocasión de cumplirse el plazo de vigencia del último convenio¹⁷¹, se produjo una discusión interna, tanto a nivel de Directorio como gerencial, sobre la conveniencia de celebrar otro tipo de convenio o ir a su denuncia e implantar el monopolio. Dicha preocupación se observó en numerosos momentos de la década (1961, 1962, 1964, 1968 por mencionar algunos años), con la consiguiente confección de informes técnicos sobre la conveniencia de las opciones y sus razones.

En 1963, el Directorio de ANCAP evaluó tres caminos posibles ante la falta de acuerdo. El

171 El 31 de marzo de 1961, según expresa el artículo 1 del Convenio de 1956 referente a los plazos de vigencia del mismo.

primero era volver a un mercado de libre competencia, como ocurrió en la década de 1930, donde el organismo estatal tuviese que “pelear” las cuotas de distribución con las empresas privadas y posiblemente permitirles la importación de combustibles refinados. El rechazo del cuerpo gerencial y directivo es manifiesto ante esta opción (ANCAP, 1966a: 13).

El segundo camino era implantar el monopolio integral. Denunciar los convenios y ejercer todas las prerrogativas presentes en la Ley Orgánica (n° 8.764) de ANCAP. Para el Gerente General del ente, se trataba de la “solución definitiva” al problema de la distribución de combustibles. De hecho, manifiesta ser partidario de esta opción, pero “cuando sea oportuno y conveniente” (ANCAP, 1966a: 12).¹⁷² La ley ampara al ente pero de momento, este camino aportaría “menos beneficios a la Administración que el vigente”. Afirmó que se debía pensar en el público consumidor. ANCAP está compitiendo con las Compañías por los servicios brindados al público, situación que lo incentiva a realizar un buen trabajo. Si las Compañías dejaran el país, estos servicios “dudosamente serían tan eficientes como los actuales” (ANCAP: 1966a: 13).

La tercera vía sería buscar la firma de un nuevo convenio con algunas modificaciones importantes a las vigentes hasta el momento. Se barajaron tres grandes posibilidades: firmar un convenio como el de 1956 pero sin habilitar que las Compañías importaran la materia prima de sus cuotas; un tipo de convenio pero también con el control total del petróleo y respetando las cuotas de venta de cada integrante; y, finalmente, un convenio sin importación por las Compañías y sin cuotas de distribución, por lo que competirían por el mercado (ANCAP, 1966a: 52). De las tres opciones, se decantaron por la segunda opción, pero tenían claro que las Compañías no aceptarían ninguna de las tres opciones. Ya en 1961, éstas habían expresado que, sobre la base de “cesar con sus aportes de petróleo crudo, no hablaban más de la posibilidad de hacer un Convenio” (ANCAP, 1966a: 56).

Dado que el control sobre todas las importaciones de petróleo era la condición sine qua non de ANCAP para la firma de un nuevo acuerdo, se abría la posibilidad de la denuncia y la implantación del monopolio. No obstante, el Directorio dudó. No tenían claro “hasta dónde el Ente sería respaldado” en la medida por “el Poder Ejecutivo” (ANCAP, 1966a: 57).

Uno de los obstáculos que se aprecia regularmente es el temor del Directorio de esta

172 Se trata de una declaración de principios que figura reiteradas veces en los alegatos de directores y gerentes. Se llega a sospechar que se trata de una “declaración de conveniencia”, pues el momento para ello siempre es ubicado en algún futuro impreciso o se refugian en la ambigüedad del Poder Ejecutivo de turno.

década (tanto blancos como colorados) a la falta de respaldo político del Poder Ejecutivo en tal caso. ANCAP siempre argumentó que la Ley Baltar no afectaba a dicho monopolio y entendía que entonces se contaba con la capacidad para hacer frente al abastecimiento de petróleo del país, dada la relativa abundancia de la materia prima en los años 60s. Un boicot potencial de las petroleras no sería un obstáculo decisivo para ejercer el monopolio, pues había múltiples proveedores y cada vez más empresas estatales productoras, con quienes se podía negociar. Sin embargo, el temor a una demanda judicial de las compañías privadas y sus consecuencias financieras era un factor a considerar. Las dudas sobre si el gobierno respaldaría o no al ente o le endosaba la responsabilidad reparatoria en caso de fallo judicial adverso, hacía que el Directorio se tuviese que mover con “pies de plomo”. Es cuando menos llamativo que, ante la eventualidad, se intentó recabar la opinión del Poder Ejecutivo sobre el camino a tomar. Durante los dos gobierno nacionalistas o blancos (1959 – 1967), el Poder Ejecutivo nunca contestó o no consta en los documentos una respuesta favorable.¹⁷³

Las razones del “silencio oficial” no son del todo claras y han dado motivo a varias especulaciones. De la documentación estudiada se desprende que, hasta 1968, los gobiernos buscaron evitar expedirse al respecto y dilatar el asunto. Además, en 1964 se le solicitó al Ministerio de Industrias que devolviese el expediente (del que no hubo pronunciamiento) para estudiar modificaciones al mismo (ANCAP, 1968b: 2). Por tanto, ante la imposibilidad de un nuevo convenio con los reclamos de ANCAP y la inseguridad respecto a la vía del monopolio, el Directorio prefirió seguir prorrogando el convenio indefinidamente, hasta que cambiara el clima político o las condiciones del mercado.

En 1968, con la introducción en el Parlamento de un proyecto de ley interpretativo sobre la vigencia del monopolio de ANCAP se volvieron a discutir propuestas de cambios en la distribución de combustibles, dentro o por fuera de los convenios. Una de las ideas que rondó al Directorio, sugerida por la gerencia, fue que ANCAP se concentrase solo en la importación y refinación, dejando la distribución a empresas privadas, que podían ser las del Convenio u otras que viniesen a sustituirlas. Para ello, sería recomendable un llamado abierto a interesados. Otra posibilidad barajada fue que las Compañías mantuviesen su

173 En 1962, a un año del pedido de consulta y luego de varios llamados a expedirse por parte del ente, el Ministerio de Industrias pide que se reitere el informe ante extravío de expediente. Luego no aparece mención de la respuesta y en discusiones de Gerencia General y Directorio, en 1968, se señala que el Poder Ejecutivo nunca se había expedido al respecto. Curiosamente, pocos meses después, el Presidente Pacheco presentó un proyecto de ley interpretativo en las Cámaras en sintonía con lo pedido por ANCAP, que recaba opinión favorable en Diputados pero se tranca en el Senado.

participación en el mercado pero sin cuotas (conservando las estaciones de servicio asociadas a cada sello), mientras que la parte de ANCAP sea cubierta por “dos o tres distribuidores” (ANCAP, 1968a: 21).

6.2 – El “Proyecto Pacheco” de interpretación de la Ley Baltar

El tema de los convenios de ANCAP tuvo una faceta parlamentaria, sobre la que sería conveniente profundizar en futuros trabajos. Sin embargo, se puede adelantar que para algunos legisladores había una preocupación genuina sobre el funcionamiento del sistema de convenios, poco conocido en sus detalles para entonces, fuera de los actores directos del acuerdo. En abril de 1966, la Cámara de Diputados creó una Comisión pre-investigadora sobre los “convenios con las compañías petroleras, presuntas irregularidades en las importaciones de ANCAP y en la distribución de supergás”. Aparentemente surgió a instancias del legislador nacionalista Erro,¹⁷⁴ quien entendía que en los convenios firmados habían “cláusulas lesivas a la soberanía nacional” (ANCAP, 1966a: 118) y otros problemas en el supergás. De las actas posteriores, no se desprenden resultados concretos de dicha comisión.

Hacia mediados de junio de 1968, el Ministro de Industrias fue interpelado en el Parlamento por el tema Convenios, mientras “los artículos que están apareciendo en los diarios de la Capital” (ANCAP, 1968a: 73) sobre el tema no dejan de aparecer. Desde el interior del Directorio del ente, se percibía cierta inquietud en la opinión pública respecto al problema de la distribución de combustibles líquidos.

Cuando ese 18 de junio, el Poder Ejecutivo presentó en el Parlamento un proyecto de ley interpretativo de la Ley Baltar, en el sentido de su no afectación a los monopolios del inciso C de la Ley Orgánica de ANCAP, la situación al interior del ente cambió. Se entendía que el origen y necesidad de un convenio era de incertidumbre legal, pues fue producto de una “transacción entre dos partes que sostenían diferentes opiniones sobre la vigencia o no del monopolio” (ANCAP, 1968a: 76). Considerando “indudable” que el proyecto de ley “será aprobado”, ANCAP debería comenzar a actuar como si ya se aplicase el monopolio y, por tanto, “cambiar su actitud frente a las Compañías” (ANCAP, 1968a: 77). Este grado de certidumbre resultará excesivo, como se verá más adelante.

174 Este legislador estuvo siguiendo de cerca el tema durante varios años. En 1972, ya siendo senador por el Frente Amplio, hizo un pedido de informes para conocer el contenido del convenio vigente (1956) y la política de adquisiciones de crudo y producción de alcohol sintético (ANCAP, 1972).

El Presidente Jorge Pacheco Areco (Partido Colorado) rompió con la línea de actuación histórica de gobiernos anteriores, quienes habían evitado pronunciarse o actuar sobre el tema (con la excepción del propio Terra en 1935). No está claro el por qué de este renunciamiento a la acción, tampoco se puede abundar demasiado en por qué sí Pacheco actuó como lo hizo. Lo concreto es que su proyecto de ley de dos artículos fue bastante claro en su pretensión. Su primer artículo (el segundo es el relativo a la comunicación y publicación) afirma que la Ley Baltar debe interpretarse como que “no aportó ninguna modificación al monopolio establecido en el apartado c del inciso 2° del artículo 1°” (ANCAP, 1969: 5) de la ley de creación del ente.

En la exposición de motivos del proyecto se explica que se pretende resolver el problema de los “llamados Convenios Petroleros” entre ANCAP y las Compañías privadas, una cuestión “que con tanta frecuencia y con tanto calor ha sido debatida en diversos foros del país” (ANCAP, 1969: 1-2). Se trata de una modalidad organizativa y contractual que, en su momento, sirvió para “llenar una necesidad claramente transitoria”, pero que a la fecha se ha vuelto “un anacronismo”. Fue una solución que no hace justicia a la voluntad del legislador que creó ANCAP en 1931 y ni siquiera puede recurrirse al argumento de que promovió la libre competencia, pues las cuatro empresas privadas quedaron “enteramente al amparo de semejantes riesgos”. Para el ente estatal y el país, el mecanismo de importación de petróleo bajo el convenio le retaceó un “poder negociador considerable”, que le hubiese permitido insertarse mejor en los mercados internacionales de productos manufacturados y semimanufacturados, “cuya exportación encuentra aún las dificultades propias de las actividades incipientes” (ANCAP, 1969: 3).

Si bien la decisión de denunciar o no el convenio es potestad del ente estatal, así lo entiende el Poder Ejecutivo, éste tiene responsabilidad y le afecta, al igual que al Parlamento, el “dejar expeditas las fases de discusión” para que ANCAP tome el camino más apropiado, sin verse constreñido por “obstáculos de carácter jurídico” (ANCAP, 1968d: 3).

En cuanto al problema como tal, el gobierno deja claro que comparte plenamente las apreciaciones formuladas oportunamente por el Dr. Amézaga en 1935 y 1936, respecto a que la Ley Baltar únicamente deroga la facultad de crear monopolios, mientras que el “monopolio del carburante ya estaba creado” y por tanto, no se trataba de una facultad. A diferencia de lo comentado en anteriores instancias del Directorio de ANCAP, el Poder Ejecutivo considera que no alcanza “pronunciarse con un acto administrativo” que, aunque

no lo diga el texto, podría ser de vigencia efímera ante un cambio de voluntad. Se precisa, entienden desde el gobierno, que sea el propio Parlamento quien “dicte una ley interpretando el alcance de la norma 9.585” para que ya no quede ningún tipo de ambigüedad al respecto. Finaliza la argumentación con el sentido de oportunidad del proyecto, pues varios legisladores de “distintos sectores” ya se “han pronunciado” (ANCAP, 1969: 4) en el mismo sentido que el gobierno.

El mencionado proyecto ingresó a Cámara de Representantes, donde pasó a estudio de la Comisión de Constitución, Códigos, Legislación General y Administración, quien aprobó por unanimidad el proyecto en diciembre de 1969 y lo sometió a votación de la Cámara, con el respectivo informe argumentando su posición. Pese a que los legisladores consideraron calificadas las opiniones de Amézaga y de Peirano Facio (Ministro de Industrias, firmante en conjunto con Pacheco de la exposición de motivos y jurista como el primero), entendieron necesario un punto de partida nuevo para analizar el problema.

En su primera parte, analizaron la Ley Baltar como tal, considerándola un “paradigma de imprecisión” (ANCAP, 1969: 11), cuando la obligación de la ley debe ser la de aportar claridad al asunto que pretende legislar. Se sostiene que los legisladores de la época fueron responsables de crear una ley con “tan pocos méritos” y de la cual “partieron un sin fin de confusiones” (ANCAP, 1969: 12) que se tradujeron en una incertidumbre legal arrastrada por décadas.

En segundo lugar, estudiaron la posición de ANCAP en los años 30s respecto al tema y la intención del legislador al crear el ente en 1931. Parece claro que su intención fue la de “instaurar monopolios en todo lo atinente al petróleo y sus derivados” (ANCAP, 1969: 16). La propia ley de 1931 fue imprecisa en algunos aspectos. Sin embargo, cuando habla del derecho exclusivo a favor del Estado de la importación y refinación de petróleo y derivados, el texto es claro y el monopolio es indiscutible (inciso B del artículo primero). Sin embargo, a continuación se agregó el inciso (C) sobre importación y exportación de carburantes líquidos, semilíquidos y gaseosos, todos derivados del petróleo que ya estaban incluidos genéricamente en la parte anterior del artículo y sobre los que ya existía un monopolio incondicionado. Este apartado o inciso C, no trata de un monopolio en sentido estricto sino de su ejercicio concreto en los hechos del monopolio. Sostienen que el problema puede ser de redacción, pues tal vez “la norma no debió ubicarse donde se la puso” (ANCAP, 1969: 18), a continuación del anterior punto dentro del mismo cuerpo, sino que debió ir en un artículo aparte.

Según las conclusiones del informe, del mencionado artículo 1 no se derivó ninguna facultad de implantar monopolios sino una “limitación con respecto al ejercicio de uno que ya estaba implantado” (ANCAP, 1969: 19). Esta restricción era una condicionalidad, que la refinería del ente pudiese producir al menos la mitad de la nafta consumida en el país. Por tal razón, y sustentándose en los variados informes jurídicos creados desde 1935 a la fecha (desde Amézaga hasta Graña y Lamanna en los años 60s), es que se recomienda a los legisladores a votar afirmativamente el proyecto.

En la Cámara de Representantes, la votación del proyecto transcurrió con una velocidad asombrosa. No solo se votó afirmativo por amplia mayoría (42 en 55 legisladores), sino que se pidió suprimir la lectura de los artículos y pasar a votarlos directamente, casi por aclamación. Aparentemente el “espíritu” de la Cámara era claro. De hecho, luego de la votación, el diputado Humberto Ciganda (Partido Demócrata Cristiano) pidió expresar su fundamentación de voto y se congratuló de haber resuelto “un viejo pleito” y que “fue utilizada como pretexto” por ANCAP para la firma de los convenios. De esta manera, espera que el ente petrolero pueda volver a la situación de la que “nunca se debió haber apartado” y reivindicar el monopolio estatal de la comercialización de carburantes y una política pública de “administración de recursos que le competen al Estado”, política que hasta ese momento había sido sacrificada en “beneficio de empresas extranjeras” (Parlamento del Uruguay, 1969: 413).

Al parecer, los senadores no se mostraron tan convencidos por dichos argumentos o pesaron otras circunstancias que no figuran en la documentación consultada. Pese al trámite tan expeditivo de sus colegas diputados, el proyecto entró en la Cámara de Senadores y quedó trancado allí, sin haberse discutido siquiera. Para junio de 1970, el proyecto aún se encontraba en la comisión correspondiente, cuando se discutió el tema en sesión. La Mesa recordó al Cuerpo que seguía el proyecto esperando tratamiento en la comisión asignada para poder ser estudiado y votado. Es interesante la intervención del senador nacionalista Carlos María Penadés quien, en su alocución, sostuvo que ANCAP “no necesita autorización legislativa para dejar sin efecto los convenios” (Parlamento del Uruguay, 1970: 716). Luego de la intervención de otro senador sobre las vicisitudes del proyecto en la Cámara Baja, el tema se dio por terminado y no se volvió a discutir en la sesión. Pareció una muestra de poco interés del cuerpo, en contraste con sus pares Representantes.

Esta notoria discrepancia entre cámaras amerita un seguimiento a futuro, pero la

consecuencia evidente para los objetivos de este trabajo, es que el proyecto no prosperó y la situación permaneció incambiada hasta 1973, pese a la voluntad manifiesta del Poder Ejecutivo y de la Cámara de Representantes, además del propio ente estatal.

6.3 - Crisis del Petróleo y denuncia del convenio

La crisis del petróleo de 1973, en un contexto de recesión de la economía internacional, supuso un golpe muy duro para un país como Uruguay, completamente dependiente de los suministros externos de petróleo. Las dificultades de las Compañías para conseguir la materia prima acordada en el convenio fue la ocasión propicia para que el gobierno uruguayo, desde junio de ese año bajo el control cívico-militar de una dictadura, decidiera proceder a su denuncia e intentar implantar un nuevo sistema de distribución de los combustibles.

En octubre de ese año estalló la guerra de Yom Kippur, entre Egipto y Siria contra Israel. Los países de la OPEP, en su mayoría árabes, se solidarizaron con la causa de las potencias árabes y decidieron subas en el precio del petróleo y, principalmente, una reducción de la producción, como forma de ejercer presión sobre las potencias occidentales que apoyaban y/o financiaban a Israel. El principal objetivo fue Estados Unidos, pero terminó repercutiendo sobre buena parte del mundo industrializado (en especial Europa occidental y Japón, importadores netos de petróleo) y muchos países en desarrollo, dependientes de la importación de este decisivo energético.

Ya en agosto de 1971, el presidente de los Estados Unidos, Richard Nixon, había decidido suprimir el patrón oro-dólar “y con él también el orden monetario mundial proyectado por Estados Unidos” (Van der Wee, 1986: 569) a partir de la Segunda Guerra Mundial. Esta decisión provocó el inicio de una depreciación de la moneda estadounidense que llevó al alza del precio del petróleo, aunque en menor medida que “los productos alimenticios y sobre todo de los bienes industriales”. Por tanto, fue empeorando los términos de intercambio de los países exportadores de petróleo (Van der Wee, 1986: 588). Se puede entender que el embargo petrolero vino a solucionar un problema de balanza comercial de los integrantes de la OPEP, a la par de encolumnarse detrás de la “causa árabe”, con el consiguiente rédito político local e internacional.

En pocas semanas, el precio del barril se cuadruplicó. Los ingresos por petróleo, entre los miembros de la OPEP, pasaron de US\$ 33.000 millones en 1973 a US\$ 108.000 millones al

año siguiente (Van der Wee, 1986: 569). Para los países importadores, el fenómeno fue el contrario, lo que generó una mayor presión sobre la balanza de pagos, como el caso uruguayo. De hecho, ya desde comienzos de la década venía subiendo el precio internacional del petróleo, habiendo aumentado casi un 83% entre 1970 y 1973, mientras que en el siguiente año crecería la impresionante cifra de 252% (Cuadro 14 del Anexo Estadístico).

¿Qué significó esto para las cuentas del país? Las importaciones uruguayas pasaron en 1973 de U\$S 283 millones a U\$S 485 millones en 1974, más de un 70% de aumento. Si se toma el índice esfuerzo energético (IEE) importador, se observa que pasó de 19,18 a 32,67 en el mismo período. Por otra parte, las exportaciones no pudieron acompañar un incremento tan veloz, observable en el IEE exportador, que pasó de 16,88 a 41,48 en el mismo período (Cuadro 16 del Anexo Estadístico). En otras palabras, la importación de petróleo pasó de llevarse casi 17 de cada 100 dólares obtenidos por el comercio exterior a más de 41 por cada 100 dólares. El desequilibrio en la balanza comercial y la presión sobre la balanza de pagos obligó al gobierno a tomar severas decisiones al respecto.

Por un lado, tuvo una fuerte influencia en el Plan Nacional de Desarrollo (1973-1977), el “buque insignia” del proyecto económico del régimen dictatorial, que tenía una fuerte pata en el incentivo de las exportaciones. También puso el foco en los más tradicionales objetivos de estabilización macroeconómica y equilibrio externo. Si bien comenzó su elaboración en 1972, se introdujeron una serie de modificaciones en 1973, “emanadas de las reuniones de la cúpula cívico-militar del régimen” (CINVE, 1984: 164), en particular de los llamados “cónclaves” de San Miguel en agosto y Colonia Suiza en octubre. En este último es donde precisamente se tomaría la decisión de dar por finalizado el régimen de convenios para la distribución de combustibles líquidos. También es cierto que hubo una cierta influencia “nacionalista” en muchos militares para tomar la decisión sobre temas considerados estratégicos, como el petróleo.¹⁷⁵

A partir del “cónclave” del Hotel Nirvana, en Colonia Suiza, se le encomendó a la ANCAP la tarea de proceder a la denuncia de los convenios y se invitó a los representantes de las Compañías a una serie de reuniones informativas al respecto. A partir de allí, se comenzó a pensar el “día después”, es decir cómo se organizaría el mercado de distribución de combustibles.

175 En este marco, otra de las medidas evaluadas fue la de concretar la construcción de centrales hidroeléctricas que redujesen la factura petrolera para la generación de electricidad (Bertoni, 2011).

El 30 de noviembre de 1973, por la mañana, se aprobó la resolución del Directorio N° 4236/11/973, con los fundamentos y la decisión de denuncia. Por la tarde, se celebró la reunión con los representantes de las Compañías, para concretar de forma “amistosa” el fin del acuerdo de 1956.

La resolución del Directorio es de interés pues se explaya en torno a los motivos inmediatos de la decisión. Por un lado, los lineamientos del “cónclave” son claros en el sentido de “revisar la política comercial seguida hasta el presente a través del Convenio” con las Compañías y que, si bien fueron útiles en su momento, ya “no guardan la debida correspondencia con las necesidades del momento actual”. Por otra parte, se tienen en cuenta las dificultades para calcular los costos precisos de las Compañías en el marco de los convenios, incidiendo en los honorarios de refinación del ente. La denuncia del convenio no afecta a los contratos de abastecimiento de crudo, que siguen vigentes hasta el 1 de junio de 1974. Finalmente, se entiende que la mejor manera de rescindir el contrato es por “la vía del común acuerdo por las partes”, descartando las posibles implicaciones del inciso C de la Ley Orgánica y la Ley Baltar. Por todo esto, se decide “rescindir de común acuerdo con las Compañías” (ANCAP, 1975: 2) y darse mutuamente el preaviso de 180 días previsto en el convenio para la finalización de sus efectos legales.

Ese clima de “entendimiento” y “mutua aceptación” de la decisión se reiteró, por la tarde, en la reunión del Directorio con los directivos de las Compañías. El acta de la misma vuelve a recordar que “no deseando ninguna de las dos partes continuar” (ANCAP, 1975: 4), ambos dan por finalizadas sus obligaciones al 31 de mayo de 1974.

Por parte del Directorio, más allá de las expresiones protocolares de cortesía, se expresó que a partir de esa fecha se abría una nueva etapa, para la cual no se le cierran las puertas a las Compañías, por lo que se negociará a futuro algún tipo de acuerdo para la distribución de combustibles. Por su parte, los representantes de las empresas privadas manifestaron su interés en seguir operando en el país y deseaban seguir discutiendo opciones para el futuro de la distribución de combustibles. De este modo, manteniendo un “trato de caballeros” (ANCAP, 1975: 6) entre las partes, como afirmó un director del ente, se terminó el mecanismo de los convenios, tal como venía funcionando desde 1938.

Resulta al menos irónico que, cuando ANCAP dispuso de gran cantidad de opciones de suministros y mercados, para poder denunciar el convenio e implantar el monopolio en la década de 1960, se encontró con obstáculos políticos que le impidieron avanzar en tal solución. El sistema político democrático no supo encontrar los consensos adecuados para

habilitar al ente dicho paso. Recién un régimen dictatorial, que por definición no le rinde cuentas al electorado, tomó la difícil decisión, en el contexto de una crisis petrolera mundial. Por un lado, el propio contrato avalaba el movimiento, porque si las Compañías no podían suministrar el crudo, ANCAP podía denunciar el convenio y así terminó haciéndolo. Recuérdese que evitan manifestarse en torno al alcance de la Ley Baltar. Sin embargo, más allá de las palabras amables, el ente estatal se encontró ante el peor panorama para “tirarse al agua solo”. Las Compañías no iban a mostrar mucha voluntad y el resto del mundo tenía sus propios problemas de abastecimiento, por lo que ANCAP no tenía muchas cartas que jugar. En el ámbito interno, además, no se tenía claro qué sistema de distribución reemplazaría al estipulado en los convenios.

Para 1974, los problemas de abastecimiento y costos del petróleo no harían más que agravarse, por lo que no estaba claro, para el 1 de junio, cómo haría ANCAP para conseguir todo el petróleo que necesitaba el país y cuál sería el sistema de distribución a aplicarse a partir de la fecha. Se autorizó en febrero al Sub-Gerente General, Tierno Abreu, el realizar gestiones con las propias Compañías para celebrar algún tipo de acuerdo transitorio de distribución, dada la urgencia del fin del plazo y la falta de oportunidades. Mientras tanto, el Gerente General Vanrell, hizo gestiones directamente en Venezuela. Tierno Abreu viajó a Estados Unidos e Inglaterra y se entrevistó con los representantes de las casas matrices de las Compañías. Texaco intentó atar un acuerdo de comercialización con el de suministro de crudo, pero desistió ante la negativa del jerarca. Planteó un contrato de 1 año, un sistema de cuotas y honorarios por cada producto distribuido, si bien no quiso manejar montos concretos (ANCAP, 1975: 19). Aprovechando la cercanía geográfica, hizo contactos con la empresa Gulf, quien le manifestó no disponer de petróleo para venderlo en ese momento.

Los contactos con Esso, en Nueva York, fueron los de “mayor dureza”, pues le ofrecieron un suministro de petróleo pero bajo “un convenio de distribución aceptable” (ANCAP, 1975: 23), plazos de financiación del crudo a 30 días (compárese con los de 180 días conseguidos en licitaciones públicas previo a la crisis) y un modelo de cargamentos de precio fijado de antemano pero que, ante cambios durante el viaje, se le carga la diferencia al cliente.

En cambio, las gestiones con Shell se dieron de manera más fluída. Su representante le manifestó que el sistema de convenios que había “no les reportaba ninguna ganancia” (ANCAP, 1975: 25), pero estaban interesados en el país, porque podían vender otros

productos (como lubricantes) con buenos márgenes.

Sin entrar en mayores detalles, se produjo un proceso de negociación arduo, donde las Compañías quisieron mejorar sus condiciones de operación en el nuevo convenio transitorio. Algunos elementos de negociación que aparecieron fueron la firma de un contrato a cinco años, los pagos de honorarios por refinación a 30 días y un sistema de crédito para los combustibles más pesados. ANCAP no estuvo dispuesto a transar en estas condiciones y exigió pago contado de todos los productos y un contrato por 1 año. El tira y afloje prosiguió en los siguientes meses, sabiendo las Compañías que a partir de junio de 1974, se acabarían los contratos de suministro que tenía el país.

Ante la inminencia del plazo final del convenio y rindiéndose ante lo inevitable, por Resolución N° 1487/5/974 del 31 de mayo de 1974, ANCAP aprobó proseguir “con carácter transitorio, hasta la concreción o resolución de las negociaciones, el régimen actual de distribución física” (ANCAP, 1975: 63). Durante los siguientes meses prosiguieron las negociaciones para alcanzar un acuerdo sobre el nuevo sistema de distribución de combustibles líquidos, mientras siguió vigente el convenio denunciado en 1973.

Se podría argumentar que, al final de cuentas, la denuncia de noviembre de 1973 fue un paso en falso y, gracias al poder de presión de las Compañías, éstas lograron preservar sus atribuciones y beneficios en el mercado uruguayo. Es cierto que hubo cierta imprevisión por parte del ente estatal al denunciar el convenio sin un “plan B” que no lo dejara a merced de estas empresas. Las condiciones internacionales no eran precisamente favorables en este sentido. Sin embargo, el 30 de noviembre de 1973 fue un punto de quiebre del sistema, pues pese a la continuidad en régimen de transitorio, ANCAP no dejó de negociar y elaborar un nuevo sistema de distribución para dichos productos. Ya no hubo vuelta atrás en tal sentido.

Para 1976, “se dieron los primeros pasos” para la concreción de “nuevos contratos de distribución” y en 1977 comenzó a operar Tilar S. A. (poco después conocida como DASA),¹⁷⁶ propiedad de ANCAP (con capital estatal pero operando bajo el derecho privado), para la distribución de los combustibles y lubricantes a sus agentes en el país. Competiría en “régimen de libre competencia” (Nahum et al., 2006: 185) con las otras Compañías, con las que ANCAP firmó sendos contratos de distribución en marzo de ese

176 En 2001, Distribuidora de ANCAP Sociedad Anónima (DASA) pasó a denominarse Distribuidora Uruguaya de Combustibles Sociedad Anónima (DUCSA), quien cumple con dichas funciones hasta la actualidad (www.ducsa.com.uy).

año.

Conclusiones

Durante los años 30s, los convenios petroleros fueron vistos como una solución de compromiso entre una joven empresa estatal y un grupo de empresas privadas transnacionales. Entre las aspiraciones nacionalistas y monopólicas de ciertos sectores políticos, desplazados del poder por el golpe de Estado de 1933, y la resistencia de grupos empresariales y políticos anti-estatistas, se configuró una empresa estatal monopólica de todas las actividades petroleras. Sin embargo, el cambio en la correlación de fuerzas a partir del golpe de Terra, llevó a la creación de una ley que buscó frenar la expansión de las actividades monopólicas del Estado y, en particular, impedir que ANCAP pudiese implementar el control total de la importación y exportación de carburantes (Ley Baltar, 1936).

Pese a las ambigüedades e imprecisiones de dicha ley, su efecto fue suficiente para impedir que ANCAP pudiese hacer efectivo dicho monopolio. Ante el escenario de tener que competir con las empresas privadas (las Compañías) que ya operaban en plaza, en condiciones de fuerte desventaja dado que éstas tenían sus propios suministros de crudo, a la par que la situación internacional mostraba los primeros “nubarrones” de la guerra, se prefirió llegar a una fórmula de compromiso. Los convenios le evitaron a ANCAP una costosa guerra comercial con las Compañías, predispuso favorablemente a las potencias aliadas (Estados Unidos y Reino Unido) a seguir suministrando petróleo al país durante la Segunda Guerra Mundial, le aseguró –como mínimo– la mitad del mercado de combustibles líquidos y le permitió a su refinería poder operar a plena capacidad, con la consiguiente reducción de costos y ganancias en su eficiencia operativa.

Los convenios fueron acuerdos secretos y reservados durante mucho tiempo, incluso para el Poder Legislativo. Generó fuertes sospechas y cierta resistencia de un sector de la opinión pública (prensa, partidos políticos, intelectuales, sindicatos), considerándose como un mecanismo de dependencia y subordinación frente a las petroleras internacionales. Además, el papel de las legaciones diplomáticas británica y estadounidense en los primeros años de vigencia, alimentó la impresión de “claudicación” ante los deseos “imperiales”.

Por otra parte, los convenios firmados tuvieron elementos objetivos que pueden considerarse perjudiciales para ANCAP. El primero y más obvio es que le impidió a ANCAP controlar la totalidad del mercado. Garantizar un monto determinado de

beneficios a las Compañías por realizar una actividad comercial, sin riesgos asociados y pudiendo descontar sus costos operativos del trabajo que ANCAP realizó para ellas; este fue un costo del sistema que terminaron pagando los consumidores y/o ANCAP, según la política tarifaria. No obstante, como se vio, los montos no se fueron ajustando por la depreciación de la moneda, a tal punto que hacia los años 60s se fueron volviendo irrelevantes. Más importante, y motivo de rispideces periódicas entre las partes, fue que ANCAP no pudo cumplir con su mandato legal (no afectado por la Ley Baltar) del monopolio de la importación de petróleo y tuvo que permitir que las Compañías proveyeran su propio crudo para que ANCAP lo refinara y les entregase los combustibles a vender. Si bien hubo quejas sobre los precios que cobraron, estos parecieron ser mayores a los conseguidos por ANCAP en las dos primeras décadas, pero con el crecimiento de la oferta petrolera mundial, la competencia fue obligando a las Compañías a ofrecer el producto a mejores precios. Empero, ANCAP siempre se resintió de no poder conseguir mejores plazos de financiación para dicho crudo (entre el 40% y 45% del consumo nacional), como sí lo tenía para el propio. Finalmente, los mencionados contratos muestran que las Compañías podían exportar combustibles refinados; empero, no parece que sean producto de la refinación del crudo realizado por ANCAP, pues solo permitía cubrir las cuotas de venta del mercado interno. Pese a la poca claridad de las fuentes, parece que se trataba de productos re-exportados, como los utilizados para abastecer los bunkers del puerto montevideano.

La bibliografía tradicional ha sostenido la tesis de que este tipo de solución contractual no fue más que una imposición de las petroleras privadas internacionales sobre ANCAP, por lo que la regulación terminó sirviendo a los intereses de este grupo privado, en desmedro del bienestar público. Tal como se fue presentando en este trabajo, se puede afirmar que esta es una verdad parcial. Especialmente hasta comienzos de los años 50s, se puede observar que los convenios le impusieron una serie de perjuicios al ente y a los consumidores, en beneficio de las empresas petroleras privadas.

Sin embargo, no es toda la verdad. Casi desde el comienzo, la regulación y la política tarifaria del gobierno permitieron llevar adelante una serie de políticas de fomento industrial y de protección a los consumidores de queroseno de menor nivel adquisitivo. La política tarifaria pudo ser independiente de los convenios, pero el hecho de que ANCAP contase con una cierta posición de fuerza, facilitó al gobierno el poder implementar dichos precios, así como incrementar la presión tributaria sobre los combustibles. Además, los

sistemas de cuotas fueron evolucionando favorablemente hacia ANCAP, llegando a controlar casi el 60% del mercado para los años finales del sistema, reduciendo el papel de las Compañías. Como ya fue dicho, también los beneficios garantizados fueron perdiendo relevancia en el conjunto del sistema, por lo que su costo se diluyó en términos relativos.

Curiosamente, otro grupo de interés privado terminó consiguiendo “sacar una tajada” al mecanismo regulatorio. Los distribuidores secundarios o minoristas (por aquella época agentes, revendedores y queroseneros) fueron perdiendo participación en los beneficios por la distribución, hasta el convenio de 1950. Ese mismo año se concretó la gremial que terminó representando a todos los empresarios locales responsables de la venta al por menor: la Unión de Vendedores de Nafta del Uruguay (UNVENU). Esta organización supo actuar de tal forma que en 1956 lograron una cierta recuperación de sus márgenes de distribución, y para los años 60s recibieron diversos ajustes en sus comisiones que le permitieron no perder mucho poder adquisitivo. De hecho, a comienzos de la década de los 70s, ANCAP destinó más recursos por este concepto que por gastos de procesamiento y almacenaje de combustibles.

Desde el punto de vista de la teoría de los monopolios y las facilidades esenciales, se puede afirmar que este mercado energético tuvo, en este período, una propensión a las prácticas monopólicas u oligopólicas en varias facetas de la cadena. La importación de crudo estuvo controlada por un puñado de grandes empresas privadas hasta mediados del siglo XX y sólo paulatinamente fueron perdiendo peso por la irrupción de nuevas compañías, la mayoría de carácter estatal. Esta condición inicial le facilitó a las Compañías ejercer un poder de “facilidad esencial” sobre el suministro del país, al ejercer un control oligopólico “aguas arriba” en la cadena productiva (al ser propietarios de buena parte de los pozos petroleros operativos) que dejó vulnerable a ANCAP de aceptar sus condiciones. Como ya se dijo, esa “facilidad esencial” se fue diluyendo y colocó a la empresa estatal en una mejor posición, en los últimos 15 años, para negociar contratos de compra.

Por otra parte, las reducidas dimensiones del mercado local hacían que la refinación de petróleo fuera prácticamente un monopolio natural. A diferencia de Argentina, donde YPF tuvo que hacer competir su refinería de La Plata con la de Esso en Campana (Gadano, 2006), aquí no había incentivos suficientes para que una empresa privada arriesgase capitales en un proyecto tan costoso. Por tanto, cuando el Estado uruguayo a través de ANCAP decidió construir la propia, la Refinería de La Teja, consiguió una posición de poder desde la cual hacer frente a las empresas privadas. Es la construcción de la misma lo

que urgió a la aprobación de la Ley Baltar. Pero también le permitió a ANCAP ejercer su propia “facilidad esencial” al ser el único productor local (más allá de las cuestiones legales que, como ya se vio, no siempre se tomaron al pie de la letra).

A medida que las condiciones del mercado petrolero internacional fueron mejorando para ANCAP, fueron incrementándose las presiones, tanto internas como externas, para rediscutir el convenio y negociar en mejores condiciones o avanzar hacia la implantación del monopolio integral. Sin embargo, hasta el final, ANCAP se topó con el problema de la falta de apoyo político para tales medidas. Primero, bajo los gobiernos nacionalistas, esperaron un pronunciamiento del Poder Ejecutivo que nunca llegó. Cuando los colorados retornaron al gobierno, Pacheco dio ese paso, pero se encontró con la reticencia de la Cámara de Senadores (pese a la aprobación en Diputados del proyecto de ley interpretativo de la Ley Baltar).

Se tuvo que esperar a una severa crisis del petróleo de alcance mundial, con fuertes subidas en los precios y escasez de suministros, para que un gobierno dictatorial le formulase directamente al ente estatal que procediera a la denuncia de los convenios. Probablemente no era el mejor momento para despojar a las Compañías de dicho acuerdo. Pero tenían la norma a favor, ya que se aprovechó el incumplimiento contractual de aquellas por la situación internacional. Sin embargo, no se pudo lograr el monopolio integral y durante algunos años, ANCAP tuvo que realizar ingentes negociaciones, primero para subsistir operativamente y luego para diseñar un nuevo sistema de distribución para los combustibles líquidos, que recién tomaría forma en 1977.

Sin duda, quedaron algunos temas para profundizar. Además, el presente trabajo pretende dejar algunas preguntas para ser contestadas a futuro, en próximas investigaciones. El papel del sistema político en los años 60s o las características del período de transición que se cierra en el 77 son solo algunos de los temas que deberán incursionar en otras instancias. Además, se reconoce que el posible acceso a nuevas fuentes documentales aun no exploradas, en particular de las propias Compañías, podría reabrir y volver a sopesar varias de las discusiones planteadas en este trabajo. No obstante, se espera haber logrado elaborar una mejor comprensión de las características y evolución del mercado de combustibles líquidos, así como algunas de las inercias que han sobrevivido hasta el presente y le dan forma en la actualidad.

Bibliografía y fuentes documentales

Referencias bibliográficas

- Arnábal, R., Bertino, M., Fleitas, S. (2011). *Una revisión del desempeño de la industria en Uruguay entre 1930-1959*. Serie Documentos de Trabajo. FCEA – IE; DT 02/11. UR.FCEA-IE.
- Azar, P, Bertino, M., Bertoni, R., Fleitas, S., García Repetto, U., Sanguinetti, C., Sienna, M. y Torrelli, M. (2009). *¿De quiénes, para quiénes y para qué? Las finanzas públicas en el Uruguay del siglo XX*. Montevideo: Fin de Siglo.
- 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.
- Bertino, M., Mariño, N., Querejeta, M., Torrelli, M. y Vázquez, D. (2013). *Cien años de empresas públicas en Uruguay: evolución y desempeño*. Revista de Gestión Pública, Vol. II, N° 1, pp. 25-66.
- Bértola, L. y Bittencourt, G. (2014). *Un balance histórico de la industria uruguaya: entre el “destino manifiesto” y el voluntarismo*. Montevideo: Udelar. FCS, MIEM.
- 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.
- Bertoni, R. (2011). *Energía y desarrollo. La restricción energética en Uruguay como problema (1882-2000)*. Montevideo: UR, CSIC.
- Bertoni, R., Román, C. y Rubio-Varas, M. (2009). *El desarrollo energético de España y Uruguay en perspectiva comparada, 1860 – 2000*. Revista de Historia Industrial; N° 41.
- Bertoni, R., Echinope, V., Gaudioso, R., Laureiro, R., Loustaunau, M. y Taks, J. (2010). *La matriz energética: una construcción social*. Montevideo: UR, CSIC.
- Bojacá, A. (2017). *Análisis histórico de los determinantes del precio internacional del petróleo a partir de mediados del siglo XX*. Bogotá: Fundación Universidad de

- América (Monografía).
- Caetano, G. (1992). *La República conservadora: 1916-1929*. Montevideo: Fin de Siglo.
- Centro de Investigaciones Económicas (CINVE) (1984). *La crisis uruguaya y el problema nacional*. EBO: Montevideo.
- Chevalier, J. (1974). *La baza del petróleo*. Barcelona: Laia.
- 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.
- Fouquet, R. (2016). *Historical energy transitions: speed, prices and system transformation*. Energy Research and Social Science, 22. pp. 7-12. ISSN 2214-6296.
- Gadano, N. (2006). *Historia del petróleo en la Argentina. 1907-1955: desde los inicios hasta la caída de Perón*. Buenos Aires: Edhasa.
- Hannah, R. y Rosado, P. (2020). Energy Mix. Publicación online en OurWorldInData.org.
- Jacob, R. (1979). *Inversiones extranjeras y petróleo: la crisis de 1929 en el Uruguay*. Montevideo: FCU.
- Jacob, R. (1983). *El Uruguay de Terra 1931-1938: una crónica del terrismo*. Montevideo: Banda Oriental.
- Jacob, R. (2016). *Las inversiones norteamericanas: 1900-1945*. Montevideo: Objeto Directo.
- 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., Cocchi, A., Frega, A. y Trochón, Y. (1998). *Crisis política y recuperación económica. 1930-1958*. Colección Historia Uruguay, Tomo 7. 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. (1971). *Taxation by Regulation*. The Bell Journal of Economics and Management Science, Vol. 2, N° 1, pp. 22-50.
- Posner, R. (1974). *Theories of Economic Regulation*. The Bell Journal of Economics and Management Science, Vol. 5, N° 2, pp. 335-358.
- Reyes Abadie, W. y Melogno, T. (1995). *Crónica General del Uruguay. Volumen IV: El Uruguay del siglo XX. Tomo II*. Montevideo: Banda Oriental.
- 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.
- Romero Alvarado, L. (2015). *Regulación económica: una aproximación al marco teórico y conceptual*. Derecho y Realidad, Vol. 13, N° 25, enero-junio 2015, pp. 43-62.
- Rubio, M.d.M., Folchi, M. (2012). *Will small energy consumers be faster in transition? Evidence from the early shift from coal to oil in Latin America*. Energy Policy 50.
- Solari, A. y Franco, R. (1983). *Las empresas públicas en el Uruguay: ideología y política*. Montevideo: FCU.
- Stiglitz, J. (2010). *Regulación y fallas*. Revista de Economía Institucional, 12(23), 13-28.
- Stratta, E. (2016). *El precio del crudo y su historia*. Revista Petrotecnia, vol. 3, junio de 2016. Disponible en <https://www.petrotecnia.com.ar/junio16/PetroSINpublic/Precio.pdf>.

Consultado el 16 de diciembre de 2023.

- 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.
- Van der Wee, H. (1986). *Prosperidad y crisis: reconstrucción, crecimiento y cambio, 1945-1980*. Barcelona: Crítica.
- Wonsewer, I. y Jorba, J. (1975). *Las empresas públicas en el Uruguay: su formación y desarrollo*. E/CEPAL/Versión Preliminar/163.

Fuentes documentales

- ANCAP (1937a). *Los monopolios del ANCAP. Sobre interpretación de la Ley n° 9585 de 20 de agosto de 1936*. Montevideo: ANCAP.
- ANCAP (1937b). *Convenio preliminar con las Compañías*. 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 (1944a). *Memoria de las actividades de la ANCAP durante el año 1943. Repartido N° 560/944*. Montevideo: ANCAP.
- ANCAP (1944b). *Convenio suscrito por la ANCAP con las Compañías petroleras privadas, el 19 de diciembre de 1944. Repartido N° 5417/944*. Montevideo: ANCAP.
- ANCAP (1945a). *Resumen de las actividades de la ANCAP durante el año 1944. Repartido N° 634/945*. Montevideo: ANCAP.
- ANCAP (1945b). *Reseña de su evolución, julio de 1945*. Montevideo: ANCAP.
- ANCAP (1947). *Nota de las Compañías en respuesta a Oficio 516-947-D, 27 de noviembre de 1947 (versión mecanografiada por ANCAP)*. Montevideo: ANCAP.
- ANCAP (1948a). *Memoria 1943 – 1948*. Montevideo: ANCAP.

- ANCAP (1948b). *Boletín Estadístico de ANCAP*. Montevideo: ANCAP.
- ANCAP (1950a). *Convenio del 23 de junio de 1950*. Montevideo: ANCAP.
- ANCAP (1950b). *Repartido N° 927/950. Resumen de actividades durante el año 1949*. Montevideo: ANCAP.
- ANCAP (1954). *Memorándum sobre Convenio con las Compañías, 4 de octubre de 1954*. 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 (1955e). *Memoria 1952 – 1955*. Montevideo: ANCAP.
- ANCAP (1960). *Convenios con las compañías petroleras. Génesis, evolución y fundamentos*. Montevideo: ANCAP.
- ANCAP (1961a). *Informe de Comisión de Gerentes a Directorio sobre nuevo convenio, 21/04/61*. Montevideo: ANCAP.
- ANCAP (1961b). *Proyecto de Convenio a celebrarse con las Compañías petroleras privadas, 29/12/61*. Montevideo: ANCAP.
- ANCAP (1962a). *Consideraciones varias sobre convenios (informes, memorandums y actas de Directorio)*. Montevideo: ANCAP.
- ANCAP (1962b). *Memorandum N° 438/962. Convenio Compañías. Renovación 1961. Antecedentes*. Montevideo: ANCAP.
- ANCAP (1962c). *Memorandum N° 444/962. Convenio Compañías. Renovación 1961. Antecedentes importantes contenidos en el expediente N° 81484*. Montevideo: ANCAP.
- ANCAP (1964a). *Consideraciones sobre el derecho de las Compañías privadas a continuar suministrando petróleo crudo para cubrir sus propias necesidades. Memorándum de las Compañías (nota mecanografiada), mayo de 1964*. Montevideo: ANCAP.
- ANCAP (1964b). *Memorándum. Convenio con las compañías petroleras, 3 de septiembre de 1964*. Montevideo: ANCAP.
- ANCAP (1966a). *Convenio. Antecedentes. Recopilación de versiones de actas del Directorio de ANCAP (período 1963-1966)*. Montevideo: ANCAP.

- ANCAP (1966b). *Convenio. Antecedentes. Anexo N°1: principales informes jurídicos y técnicos. Anexo N° 3: relación entre el Convenio del 11 de abril de 1956 y el Proyecto a consideración del Poder Ejecutivo*. Montevideo: ANCAP.
- ANCAP (1967). *Convenio de 1956 y anexos al mismo hasta agosto de 1967*. Montevideo: ANCAP.
- ANCAP (1968a). *Finalización del Convenio. Informes técnicos de Comisiones*. Montevideo: ANCAP.
- ANCAP (1968b). *Memorandum N° 1370/968. Convenio compañías – Revisión*. Montevideo: ANCAP.
- ANCAP (1968c). *Memoria del ejercicio 1968*. Montevideo: ANCAP.
- ANCAP (1969). *Monopolio de importación y exportación de carburantes. Interpretación de la Ley n° 9.585 (Ley Baltar). Mensaje y Proyecto de Ley del P. E. e informe de la Comisión de la Cámara de Representantes*. Montevideo: ANCAP.
- ANCAP (1973). *Análisis de la situación del Organismo, octubre de 1973* (fragmento). Montevideo: ANCAP.
- ANCAP (1975). *Antecedentes relacionados con los contratos de distribución de combustibles*. Montevideo: ANCAP.
- Dirección General de Estadística (1938). *Anuarios Estadísticos 1938*. Montevideo: DGE.
- Dirección General de Estadística y Censos (1972). *Índice de los Precios del Consumo, julio 1972*. Montevideo: DGEyC.
- <https://energyinst.org/statistical-review>. Consultado el 14 de diciembre de 2023.
- <https://wtrg.com/prices.htm>. Consultado el 15 de diciembre de 2023.
- <https://www.petroleum.co.uk>. Consultado el 12 de septiembre de 2023.
- <https://www.unvenu.org.uy>. Consultado el 10 de diciembre de 2023.
- Instituto Nacional de Estadística (2022). [Series históricas IPC Base Octubre 2022=100 | INE \(www.gub.uy\)](#). Consultado el 4 de enero de 2024.
- 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).
- Parlamento del Uruguay (1935). *Diario de Sesiones de la Cámara de Representantes, N° 8752* (07/10/1935).
- Parlamento del Uruguay (1936a). *Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores*

- (11/08/1936).
- Parlamento del Uruguay (1936b). *Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores* (12/08/1936).
- Parlamento del Uruguay (1969). *Diario de Sesiones de la Cámara de Representantes, Sesión N° 97* (10/12/1969).
- Parlamento del Uruguay (1970). *Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores, Sesión N° 37* (24/06/1970).
- Rodríguez Aycaguer, A. (1996). *Selección de informes de los representantes diplomáticos de los Estados Unidos en el Uruguay 1930-1933*. Montevideo: FHCE.
- Uruguay (1928, octubre 19). *Ley n° 8.343: Ley de Vialidad e Hidrografía*. Diario Oficial. Recuperado de <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/8343-1928>.
- 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>.
- Uruguay (1939, mayo 19). *Ley n° 9.829: Fijación de impuesto. Combustibles*. Recuperado de <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/9829-1939>.
- Uruguay (1957, diciembre 5). *Ley n° 12.463: Ministerio de Obras Públicas*. Recuperado de https://www.impo.com.uy/bases/leyes-originales/12.463-1957_A.
- Uruguay (1961, noviembre 23). *Ley n° 12.950: De la integración del Tesoro de Obras Públicas*. Recuperado de <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/12.950-1961>.
- Uruguay (1965, mayo 20). *Decreto n° 208/965: Administración Nacional de Combustibles, Alcohol y Portland. Fijación de precios*. Recuperado de <https://www.impo.com.uy/bases/decretos/208-1965>.
- Uruguay (1982, agosto 20). *Decreto Ley n° 15.312*. Diario Oficial. Recuperado de <https://www.impo.com.uy/bases/decretos-ley/15.312-1982>.
- Uruguay (2006, septiembre 20). *Decreto n° 347/006*. Diario Oficial. Recuperado de <https://www.impo.com.uy/bases/decretos-originales/347-2006>.
- Uruguay (2007, noviembre 14). *Ley n° 18.195*. Diario Oficial. Recuperado de <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/18195-2007>.

Anexo Estadístico

Cuadro 1 – Importación de queroseno, 1921-1939 (Índice 1921 = 100)		
Año	Litros	Índice
1921	22.235.932	100
1922	23.892.191	107,45
1923	23.926.732	107,60
1924	29.544.026	132,87
1925	32.056.940	144,17
1926	31.752.147	142,80
1927	35.369.596	159,07
1928	40.287.875	181,18
1929	40.671.820	182,91
1930	44.141.378	198,51
1931	46.461.850	208,95
1932	28.837.300	129,69
1933	39.105.700	175,87
1934	38.360.270	172,51
1935	38.148.580	171,56
1936	42.749.870	192,26
1937	31.491.040	141,62
1938	7.763.780	34,92
1939	17.300	0,08

Fuente: elaboración propia a partir de Jacob, 1979: 91; Nahum et al., 2006: 110

Cuadro 2 – Importación de nafta, 1915-1939 (Índice 1921 = 100)		
Año	Litros	Índice
1915	5.460.458	36,70
1916	6.813.930	45,80
1917	9.461.090	63,59
1918	9.247.755	62,16
1919	13.350.917	89,73
1920	17.814.781	119,74
1921	14.878.382	100,00
1922	14.263.652	95,87
1923	16.352.301	109,91
1924	23.784.475	159,86
1925	29.905.415	201,00
1926	41.071.600	276,05
1927	60.870.640	409,12
1928	77.150.990	518,54
1929	93.403.570	627,78
1930	109.847.590	738,30
1931	121.847.290	818,96
1932	92.989.000	624,99
1933	91.166.000	612,74
1934	103.495.440	695,61
1935	100.964.900	678,60
1936	103.213.480	693,71
1937	82.526.830	554,68
1938	29.748.700	199,95
1939	1.900	0,01

Fuente: elaboración propia a partir de Jacob, 1979: 86 y 88; Nahum et al, 2006: 110

Cuadro 3 – Importación de fueloil, 1915-1939 (Índice 1921 = 100)		
Año	Litros	Índice
1915	5.154.906	4,89
1916	57.788.287	54,79
1917	60.939.562	57,78
1918	11.655.000	11,05
1919	26.157.000	24,80
1920	83.485.000	79,15
1921	105.476.000	100,00
1922	121.729.103	115,41
1923	126.836.242	120,25
1924	172.130.546	163,19
1925	152.348.865	144,44
1926	140.654.890	133,35
1927	188.527.430	178,74
1928	234.440.607	222,27
1929	212.217.175	201,20
1930	313.740.996	297,45
1931	249.350.060	236,40
1932	204.600	0,19
1933	170.621.570	161,76
1934	170.621.570	161,76
1935	147.172.340	139,53
1936	186.369.210	176,69
1937	227.197.160	215,40
1938	200.016.350	189,63
1939	248.563.630	235,66

Fuente: elaboración propia a partir de Jacob, 1979: 87 y 89-90; Nahum et al., 2006: 110.

Cuadro 4 – Precios de combustibles en Uruguay, 1925-1931 (por litro)						
	06/25	09/28	09/29	09/31	11/31	12/31
Queroseno a granel	-	0,0925	0,0925	0,1400	0,1300	0,1250
Nafta verde	-	0,0750	0,1000	0,1450	0,1350	0,1350
Nafta amarilla	0,1125	0,1100	0,1350	0,1850	0,1750	0,1750

Fuente: Diario "La Mañana". En Jacob, 1979: 96.

Cuadro 5 – Cuotas de venta de combustibles - 1938		
<u>Nafta</u>	Ventas 1936 (litros)	Cuota (%)
ANCAP	55.208.423	48,33
Shell Mex	16.612.845	14,54
West India	20.242.670	17,72
Atlantic Barrere	11.023.165	9,65
Otras	11.146.987	9,76
Total	114.234.090	100
<u>Queroseno</u>	Ventas 1936 (litros)	Cuota (%)
ANCAP	12.949.516	28,37
Shell Mex	7.461.277	16,35
West India	11.151.846	24,43
Atlantic Barrere	6.566.355	14,38
Otras	7.519.055	16,47
Total	45.648.049	100
<u>Gasoil (excluyendo bunkers)</u>	Ventas 1936 (litros)	Cuota (%)
ANCAP	4.044.657	77,67
Shell Mex	1.160.000	22,27
West India	1.000	0,02
Atlantic Barrere	2.000	0,04
Total	5.207.657	100
<u>Fueloil (excluyendo bunkers)</u>	Ventas 1936 (kilos)	Cuota (%)
ANCAP	92.678.477	41,58
Shell Mex	120.352.000	54,00
West India	9.840.037	4,42
Total	222.870.514	100

Fuente: elaboración propia a partir de Ancap, 1938: 3-4 y 8

Cuadro 6 – Diferencias de precios del queroseno: Montevideo e Interior (\$ por litro)		
Año	Montevideo	Interior
1929	0,0925	0,12
1930	0,110	0,14
1931	0,125	0,16
1932	0,110	0,13
1933	0,095	0,13
1934	0,090	0,12
1935	0,105	0,12
1936	0,080	0,12
1937	0,080	0,09
1938	0,100	0,12

Fuente: elaboración propia a partir de Anuario Estadístico 1938 y ANCAP 1938b.

Cuadro 7 – Combustibles líquidos – Ventas de ANCAP (metros cúbicos) y participación en mercado (%), 1932-1949												
Año	Nafta		Queroseno		Gasoil		Diesel		Fueloil		Total	
	ANCAP	%	ANCAP	%	ANCAP	%	ANCAP	%	ANCAP	%	ANCAP	%
1932	1.975	12,6	4.521	15,8	309	4,4	545	100	-	0,0	17.350	5,0
1933	37.985	38,7	10.377	28,6	3.452	54,2	39.400	100	-	0,0	91.214	29,7
1934	43.241	42,5	12.218	29,0	3.738	75,0	42.800	100	49.560	28,7	151.557	41,6
1935	48.215	44,5	12.031	29,2	3.957	89,2	14.300	100	69.375	37,2	147.878	41,7
1936	55.208	48,3	12.950	28,4	4.703	77,7	13.500	100	83.040	38,4	169.401	42,8
1937	63.609	49,1	17.502	34,6	5.587	67,8	13.000	100	90.093	39,7	189.791	44,3
1938	68.963	51,2	19.217	37,0	10.054	78,8	13.400	100	97.116	43,6	208.750	47,9
1939	70.027	51,6	18.535	34,9	14.975	78,9	14.000	100	117.625	45,0	235.162	48,7
1940	68.007	51,7	19.251	34,6	17.007	77,4	15.855	99,1	106.304	43,1	226.424	48,0
1941	73.670	53,9	22.116	36,5	19.210	75,7	16.536	88,8	109.031	42,8	240.563	48,5
1942	56.506	55,1	18.306	35,9	18.818	77,8	14.215	78,2	85.393	43,5	193.238	49,3
1943	29.571	53,6	8.697	34,1	16.388	78,2	13.649	71,6	63.832	45,4	132.137	50,6
1944	33.970	55,3	10.652	33,8	17.662	78,2	12.569	66,3	84.111	42,4	158.964	47,8
1945	44.495	57,3	13.113	34,6	18.855	78,1	14.490	68,5	119.258	51,1	210.211	53,3
1946	74.447	55,6	23.787	35,1	21.016	75,7	15.860	73,8	160.392	47,6	295.502	50,3
1947	98.756	57,2	33.771	38,7	25.978	77,6	20.466	86,3	153.549	45,4	332.520	50,7
1948	114.704	57,2	38.843	38,2	32.498	75,4	26.098	81,3	187.466	49,2	399.609	52,7
1949	124.235	57,9	43.989	37,1	39.174	76,2	28.716	79,9	179.006	63,5	415.120	59,1

Fuente: Boletín Estadístico ANCAP. En Nahum et al, 2006: 110 y 135.

Cuadro 8 – Producción de la Refinería de petróleo (metros cúbicos), 1937-1949											
Año	Insumos				Producción						
	Crudo tratado	Destilados sin terminar (stock inicial)	Fueloil liviano	Carga total	Nafta	Queroseno	Gasoil	Fueloil	Aguarrás	Destilados s/terminar (stock final)	Gas (miles de m ³)
1937	112.834	0	-	122.834	66.181	22.762	8.094	17.579	-	1.957	4.244
1938	245.548	1.957	-	247.505	124.870	51.295	16.316	40.173	-	3.347	8.955
1939	280.565	3.347	-	283.912	125.376	56.618	25.331	60.423	-	2.817	9.062
1940	302.108	2.817	-	304.925	126.297	54.918	29.099	77.306	301	5.807	8.252
1941	319.962	5.807	-	325.769	121.370	51.033	27.696	112.212	503	2.610	6.826
1942	214.023	2.610	2.190	218.823	85.191	42.283	20.568	60.468	111	3.647	4.116
1943	177.019	3.647	-	180.666	61.750	26.720	23.119	62.312	316	2.058	2.767
1944	184.257	2.057	3.992	190.306	65.633	32.550	26.016	56.344	474	3.277	3.730
1945	311.971	3.277	35	315.283	83.558	43.129	30.869	149.248	310	2.639	3.141
1946	397.658	-	-	397.658	126.329	67.091	35.941	149.851	187	5.891	4.252
1947	469.870	-	-	469.870	129.184	77.629	38.778	210.732	224	12.699	2.953
1948	822.155	-	-	822.155	194.398	109.685	50.630	448.060	320	3.202	443
1949	823.609	-	-	823.609	164.486	115.628	52.441	449.373	609	-	576

Fuente: Boletín Estadístico ANCAP. En Nahum et al, 2006: 111 y 135.

Cuadro 9 – Cálculo del precio de refinación de petróleo en Convenio de 1938 (por metro cúbico)	
Precio de petróleo en yacimiento a U\$S 1,35 / barril	U\$S 8,49
Flete desde yacimiento a puerto de carga a U\$S 0,30 / barril	U\$S 1,89
Seguro marítimo	U\$S 0,03
Flete oceánico con contrato a tres años	U\$S 2,98
Seguro marítimo sobre flete oceánico	U\$S 0,003
Total	U\$S 13,393
Costo CIF Montevideo al cambio vigente (U\$S 1 = \$ 1,814)	\$24,30
Más tolerancia de 7‰ (7 por mil) por evaporación de tránsito	\$0,17
Total	\$24,47
Descarga en Montevideo	\$0,95
Impuestos internos iguales a los derechos de importación:	
490 litros de nafta a \$ 0,0735 e litro	\$36,02
268 litros de queroseno a \$ 0,01508 el litro	\$4,04
14 kilos de gasoil a \$ 0,03326 el kilo	\$0,47
131 kilos de fueloil a \$ 0,0021 el kilo	\$0,28
Total	\$40,81
Gastos de Administración:	
490 litros de nafta a \$ 0,0193 el litro	\$9,46
268 litros de queroseno a \$ 0,0126 el litro	\$3,35
14 kilos de gasoil a \$ 0,0045 el kilo	\$0,06
131 kilos de fueloil a \$ 0,00105 el kilo	\$0,14
Total	\$13,01
Descuentos y bonificaciones:	
490 litros de nafta a \$ 0,01 el litro	\$4,90
268 litros de queroseno a \$ 0,0077 el litro	\$2,06
Total	\$6,96
A sumar:	
Precio CIF Montevideo del crudo	\$24,47
Total	\$86,20
Las Compañías reciben del público consumidor:	
490 litros de nafta a \$ 0,15 el litro	\$73,50
268 litros de queroseno a \$ 0,08 el litro	\$21,44
14 kilos de gasoil a \$ 0,08 el kilo	\$1,12
131 kilos de fueloil a \$ 0,02 el kilo	\$2,62
Total	\$98,68
A deducir (precio de crudo, gastos de descarga, impuestos internos, gastos de administración, descuentos y bonificaciones):	\$86,20

Restan:	\$12,48
A deducir (precio de refinación fijado en proyecto de convenio):	\$8,50
Restan:	\$3,98
Beneficios previstos para las Compañías:	
490 litros de nafta a \$ 0,005 el litro	\$2,45
268 litros de queroseno a \$ 0,005 el litro	\$1,34
14 kilos de gasoil a \$ 0,0013 el kilo	\$0,02
131 kilos de fueloil a \$ 0,0012 el kilo	\$0,16
Ganancias por metro cúbico de petróleo	\$3,97

Fuente: elaboración propia a partir de ANCAP 1943b.

Cuadro 10 – Evolución de cuotas de nafta en Convenios							
Empresas	1938	1943	1944	1950	1956	1959	1960
ANCAP	48,33	51,35	52,65	52,65	52,65	54,48	54,50
Shell Mex	14,54	13,75	13,33	13,33	13,33	12,81	45,50
West India (Esso)	17,72	17,10	16,24	16,24	16,24	15,61	
Atlantic Barrere	9,65	8,74	8,84	8,84	8,84	8,50	
Texaco	9,76	9,06	8,94	8,94	8,94	8,60	

Fuente: elaboración propia a partir de Ancap 1938a, 1943a, 1944, 1950a, 1961a, 1962c y 1967.

Cuadro 11 – Evolución de cuotas de queroseno en Convenios							
Empresas	1938	1943	1944	1950	1956	1959	1960
ANCAP	28,37	33,63	33,77	33,77	33,77	40,09	39,80
Shell Mex	16,35	14,84	15,11	15,11	15,11	14,70	60,20
West India (Esso)	24,43	23,03	22,59	22,59	22,59	19,72	
Atlantic Barrere	14,38	13,28	13,30	13,30	13,30	11,81	
Texaco	16,47	15,22	15,23	15,23	15,23	13,68	

Fuente: elaboración propia a partir de Ancap 1938a, 1943a, 1944, 1950a, 1961a, 1962c y 1967.

Cuadro 12 – Evolución de cuotas de gasoil en Convenios							
Empresas	1938	1943	1944	1950	1956	1959	1960
ANCAP	77,67	78,11	78,22	78,22	78,22	78,22	78,22
Shell Mex	22,27	21,83	21,72	21,72	21,72	21,72	21,78
West India (Esso)	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02	
Atlantic Barrere	0,04	0,04	0,04	0,04	0,04	0,04	
Texaco	-	-	-	-	-	-	

Fuente: elaboración propia a partir de Ancap 1938a, 1943a, 1944, 1950a, 1961a, 1962c y 1967.

Empresas	1938	1943	1944	1950	1956	1959	1960
ANCAP	41,58	41,58	50,00	50,00	50,00	50,00	50,00
Shell Mex	54,00	54,00	46,22	46,22	46,22	46,22	50,00
West India (Esso)	4,42	4,42	3,78	3,78	3,78	3,78	
Atlantic Barrere	-	-	-	-	-	-	-
Texaco	-	-	-	-	-	-	-

Fuente: elaboración propia a partir de Ancap 1938a, 1943a, 1944, 1950a, 1961a, 1962c y 1967.

Año	U\$S nominal	U\$S 2022	Año	U\$S nominal	U\$S 2022
1928	1,17	20,00	1954	1,93	21,02
1929	1,27	21,70	1955	1,93	21,10
1930	1,18	20,86	1956	1,93	20,79
1931	0,65	12,49	1957	1,90	19,76
1932	0,87	18,65	1958	2,08	21,06
1933	0,67	15,13	1959	2,08	20,88
1934	1,00	21,86	1960	1,90	18,80
1935	0,97	20,68	1961	1,80	17,62
1936	1,09	23,02	1962	1,80	17,41
1937	1,18	24,06	1963	1,80	17,20
1938	1,13	23,48	1964	1,80	16,98
1939	1,02	21,50	1965	1,80	16,72
1940	1,02	21,28	1966	1,80	16,23
1941	1,14	22,66	1967	1,80	15,79
1942	1,19	21,37	1968	1,80	15,14
1943	1,20	20,31	1969	1,80	14,36
1944	1,21	20,13	1970	1,80	13,57
1945	1,05	17,08	1971	2,24	16,19
1946	1,12	16,78	1972	2,48	17,36
1947	1,90	24,90	1973	3,29	21,69
1948	1,99	24,19	1974	11,58	68,73
1949	1,78	21,85	1975	11,53	62,70
1950	1,71	20,79	1976	12,80	65,82
1951	1,71	19,27	1977	13,92	67,21
1952	1,71	18,86	1978	14,02	62,90
1953	1,93	21,12	1979	31,61	127,47

Fuente: Energy Institute Statistical Review of World Energy (2023). En

Cuadro 15 – Brecha de precios en la importación de petróleo			
Año	Precio de referencia (U\$S)	Precio de las Compañías (U\$S)	Brecha de precios (%)
1938	1,13	1,65	46,02
1956	1,93	2,55	32,12
1960	1,90	2,42	27,37
1961	1,80	1,92	6,67
1965	1,80	1,82	1,11
1966	1,80	1,58	-12,22

Fuente: elaboración propia a partir de Cuadro 14 y ANCAP (1938a y 1967).

Cuadro 16 – Importación de combustibles y esfuerzo energético importador, 1941-1975					
Año	Exportaciones (miles de dólares corrientes)	Importaciones (miles de dólares corrientes)	Importación de combustibles (miles de dólares corrientes)	Combustibles / Exportaciones (%)	Combustibles / Importaciones (%)
1941	70.846	63.135	14.349	20,25	22,73
1942	57.775	63.662	11.191	19,37	17,58
1943	100.022	63.807	14.736	14,73	23,09
1944	97.559	72.446	14.721	15,09	20,32
1945	122.013	114.759	12.034	9,86	10,49
1946	152.764	166.995	11.538	7,55	6,91
1947	162.502	231.324	14.533	8,94	6,28
1948	178.953	201.455	16.361	9,14	8,12
1949	191.660	184.718	18.862	9,84	10,21
1950	254.282	201.669	13.307	5,23	6,60
1951	236.330	373.017	29.929	12,66	8,02
1952	208.925	257.257	31.292	14,98	12,16
1953	269.816	195.237	22.374	8,29	11,46
1954	248.958	274.451	37.073	14,89	13,51
1955	183.678	225.958	26.549	14,45	11,75
1956	211.054	205.794	33.219	15,74	16,14
1957	128.249	225.443	16.015	12,49	7,10
1958	155.091	134.649	28.883	18,62	21,45
1959	97.798	214.133	76.911	78,64	35,92
1960	129.440	244.440	58.323	45,06	23,86
1961	174.716	210.926	26.823	15,35	12,72
1962	153.431	230.484	30.310	19,75	13,15
1963	165.206	176.900	24.694	14,95	13,96
1964	178.940	198.368	25.677	14,35	12,94
1965	191.165	150.749	24.905	13,03	16,52
1966	185.835	164.242	35.293	18,99	21,49
1967	158.673	171.410	29.471	18,57	17,19

1968	179.158	159.343	28.955	16,16	18,17
1969	200.336	197.079	24.941	12,45	12,66
1970	232.703	232.019	34.133	14,67	14,71
1971	205.683	221.465	32.037	15,58	14,47
1972	214.069	184.638	31.564	14,74	17,10
1973	321.674	283.248	54.314	16,88	19,18
1974	382.188	485.192	158.536	41,48	32,67
1975	381.237	516.400	149.538	39,22	28,96

Fuente: Bertoni (2011). Notas: la importación de combustibles incluye lubricantes. El autor comienza la serie en 1941 por dificultades metodológicas con el período anterior.

Cuadro 17 – Evolución del precio de los combustibles líquidos, 1928-1949					
Año	Nafta (litro)	Queroseno (litro)	Gasoil (tambor)	Diesel (kilo)	Fueloil (kilo)
1928	0,075	0,0925	-	-	-
1929	0,100	0,0925	-	-	-
1930	-	0,110	-	-	-
1931	0,135	0,125	-	-	-
1932	0,145	0,110	-	-	-
1933	0,145	0,095	-	-	-
1934	0,140	0,090	-	-	-
1935	0,140	0,105	-	-	-
1936	0,150	0,080	-	-	-
1937	0,150	0,080	-	-	-
1938	0,150	0,100	0,080	-	0,020
1942	0,190	0,110	0,090	-	-
1943	0,240	0,110	0,120	0,080	0,072
1944	0,260	0,110	0,140	0,119	0,072
1945	0,260	0,110	0,120	0,110	0,055
1946	0,260	0,100	0,120	0,110	0,055
1947	0,260	0,100	0,120	0,110	0,060
1948	0,270	0,100	0,120	0,110	0,067
1949	0,290	0,100	0,120	0,110	0,067

Fuente: elaboración propia a partir de ANCAP (1943b y 1948b) y Nahum et al. (2006).

Notas: Faltan los precios para los años entre 1939 y 1941. Los valores originales de diesel y fueloil están expresados en metros cúbicos. Hay 850 kilos de diesel y 890 de fueloil por metro cúbico de cada producto. Fuentes: <https://pinkbird.org/conversion/es/Volume> y <https://coolconversion.com/density-volume-mass>, respectivamente.

Cuadro 18 – Ventas de combustibles consumidos en el país, 1930-1954 (metros cúbicos)

Año	Nafta	Queroseno	Gasoil	Diesel	Fueloil
1930	94.660	32.762	9.025	-	174.546
1931	99.168	36.003	9.284	-	154.481
1932	94.980	28.630	7.033	545	216.037
1933	98.208	36.287	6.369	39.400	126.820
1934	101.698	42.109	4.983	42.800	172.789
1935	108.451	41.223	4.434	14.300	186.327
1936	114.234	45.649	6.051	13.500	216.264
1937	129.530	50.531	8.242	13.000	227.145
1938	134.750	52.001	12.754	13.400	222.836
1939	135.632	53.088	18.977	14.000	261.477
1940	131.501	55.638	21.978	16.000	246.698
1941	136.768	60.587	25.365	18.620	254.991
1942	102.585	50.995	24.190	18.189	196.343
1943	55.570	25.507	20.951	19.066	140.619
1944	61.442	31.561	22.580	18.958	198.211
1945	77.625	37.942	24.150	21.139	233.448
1946	133.954	67.677	27.764	21.498	337.161
1947	172.584	87.180	33.462	25.712	338.465
1948	200.449	103.086	43.098	32.094	380.835
1949	217.169	112.003	51.103	30.983	339.216
1952	291.400	162.800	90.100	86.000	654.100
1953	305.400	175.600	106.900	74.300	685.900
1954	323.800	187.100	125.000	87.500	786.800

Fuente: elaboración propia a partir de ANCAP (1948b, 1950b y 1955e).

Notas: no se dispone de información para los años 1950 y 1951.

Cuadro 19 – Estimación de honorarios de refinación - 1968		
Importación de petróleo - 1968		
	Metros cúbicos	Proporción (%)
ANCAP	881.939	59
Compañías	661.558	41
Ventas de ANCAP	Miles de pesos	
Nafta	3.340.000	
Queroseno	540.000	
Gasoil	1.770.000	
Diesel	300.000	
Fueloil	1.270.000	
Total ventas ANCAP	7.220.000	
Total ventas Compañías	5.017.288	
Pago de honorarios	100.000	
Proporción de honorarios sobre ventas (%)	1,99	

Fuente: elaboración propia a partir de ANCAP (1968c).

Cuadro 20 – Beneficios garantizados a las Compañías (\$ por litro)				
Producto	1938	1948	1961	1972
Nafta	0,005	0,005	0,010	0,010
Queroseno	0,005	0,005	0,010	0,010
Gasoil	0,0013	0,004	0,008	0,008
Diesel	0,0012	0,004	0,008	0,008
Fueloil	0,0012	0,004	0,008	0,008

Fuente: elaboración propia a partir de ANCAP (1943b, 1950, 1967 y 1972). Nota: los datos de 1972 son los mismos que los de 1961. Figuran para demostrar la ausencia de cambios en los contratos durante el período final del régimen de convenios, pese a la elevada inflación.

Cuadro 21 – Proporción beneficios/precio de venta de combustibles (%)					
Producto	1938	1948	1965	1972	2009
Nafta	3,33	1,85	0,34	-	2,17
Queroseno	6,25	5,00	0,63	0,04	10,60
Gasoil	1,63	3,33	0,43	-	2,24
Diesel	-	3,64	0,53	-	-
Fueloil	6,00	5,97	1,02	-	1,89

Fuente: elaboración propia a partir de ANCAP (1943b, 1950, 1967 y 1972), Dirección General de Estadística y Censos (1972) y Bertoni et al. (2010). Nota: se incluyó 2009, pese a estar por fuera del régimen de convenios, para poder poner en perspectiva las tasas vigentes durante los convenios.

Cuadro 22 – Comisiones y bonificaciones a distribuidores minoristas (\$ por litro)						
	1938	1944	1950	1956	1967	1972
Agentes						
Nafta	0,0075	0,0075	0,0075	0,0075	0,9350	3,00
Queroseno	0,004	0,004	0,004	0,0075	0,800	3,35
Gasoil	0,004	0,00344	0,00344	0,005	0,950	1,10
Diesel	0,001	0,006	0,006	5,00%	5,00%	5,00%
Fueloil	0,001	0,0036	0,0036	5,00%	5,00%	5,00%
Distribuidores						
Nafta	0,010	0,010	0,010	0,0150	0,90	-
Queroseno	0,010	0,010	0,010	0,0125	0,80	2,16
Gasoil	-	-	-	0,005	0,60	-
Querosenero en Montevideo	-	-	-	0,015	0,55	-
Almacenero Capital	-	-	-	-	0,61	1,28
Almacenero Interior	-	-	-	-	0,59	1,25

Fuente: elaboración propia a partir de ANCAP (1938a, 1943b, 1950, 1967 y 1972). Notas: Todos los valores para el diesel y fueloil son del 5% sobre precio de venta. Al disponer de dicho precio para los tres primeros años, se hizo el cálculo. Donde no consta el precio, se deja el porcentaje. Notas: se incluyó 2009, pese a estar por fuera del régimen de convenios, para poder poner en perspectiva las tasas vigentes durante los convenios.

Cuadro 23 – Tasas de márgenes de distribución para minoristas (% por litro)				
	1938	1944	1950*	2009
Agentes				
Nafta	5,00	2,88	2,59	10,03
Queroseno	5,00	3,64	4,00	4,93
Gasoil	5,00	2,46	2,87	7,30
Diesel	5,00	5,04	5,45	
Fueloil	5,00	5,00	5,37	
Distribuidores				
Nafta	6,67	3,85	3,45	
Queroseno	12,50	9,09	10,00	

* Se calculó a partir de los precios de 1949, dato disponible más próximo y relativamente cercano.

Fuente: elaboración propia a partir del Cuadro 22 del Anexo Estadístico, Nahum et al. (2006) y Bertoni et al. (2010).

Cuadro 24 – Índice de Precios de Consumo, 1938-1975			
Año	IPC – base octubre 2022 = 100	IPC – base enero 1938 = 100	Variación acumulada 12 meses
1938	0,0000001620	100	
1939	0,0000001670	103,09	3,09
1940	0,0000001760	108,64	5,39
1941	0,0000001791	110,56	1,76
1942	0,0000001781	109,94	-0,56
1943	0,0000001881	116,11	5,61
1944	0,0000001931	119,20	2,66
1945	0,0000002113	130,43	9,43
1946	0,0000002404	148,40	13,77
1947	0,0000002706	167,04	12,56
1948	0,0000002968	183,21	9,68
1949	0,0000003139	193,77	5,76
1950	0,0000002932	180,99	-6,59
1951	0,0000003124	192,84	6,55
1952	0,0000003657	225,74	17,06
1953	0,0000004064	250,86	11,13
1954	0,0000004396	271,36	8,17
1955	0,0000004879	301,17	10,99
1956	0,0000005337	329,44	9,39
1957	0,0000005721	353,15	7,20
1958	0,0000006770	417,90	18,34
1959	0,0000008304	512,59	22,66
1960	0,0000012162	750,74	46,46
1961	0,0000016860	1.040,74	38,63
1962	0,0000018249	1.126,48	8,24
1963	0,0000019627	1.211,54	7,55
1964	0,0000028490	1.758,64	45,16
1965	0,0000039757	2.454,14	39,55
1966	0,0000074549	4.601,79	87,51
1967	0,0000113968	7.035,06	52,88
1968	0,0000295650	18.250,00	159,41
1969	0,0000429084	26.486,67	45,13
1970	0,0000498945	30.799,07	16,28
1971	0,0000590283	36.437,22	18,31
1972	0,0000833000	51.419,75	41,12
1973	0,0001866000	115.185,19	124,01
1974	0,0003216000	198.518,52	72,35
1975	0,0005826000	359.629,63	81,16

Fuente: elaboración propia a partir de INE (2022).

Cuadro 25 – Resumen esquemático de los convenios firmados

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 sólo de forma conjunta - Condiciones de rescisión individual en los arts. 2, 6, 8, 9 y 14 - Compañías no pueden importar salvo naftas de aviación (hasta que refinería produzca) y casos de art. 3 (fueoil 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 A. 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 revisión individual - Compañías no pueden importar salvo que fueoil y diesel 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 el art. 2 (nafta de aviación y turbo fuel) y 11 (imposibilidad de ANCAP de conseguir su crudo)
Cuotas de Nafta (%)	<ul style="list-style-type: none"> - ANCAP: 48,33 - Shell Mex: 14,54 - West India: 17,72 - Atlantic: 9,65 - Otras (Texaco): 9,76 	<ul style="list-style-type: none"> - ANCAP: 52,65 - Shell Mex: 13,33 - West India: 16,24 - Atlantic: 8,84 - Otras (Texaco): 8,94 	<ul style="list-style-type: none"> - Está implícito que se mantienen las mismas cuotas de 1944 para todos los productos 	<ul style="list-style-type: none"> - ANCAP: 52,65 - Shell Mex: 13,33 - Esso: 16,24 - Atlantic: 8,84 - Texaco: 8,94
Cuotas de Queroseno (%)	<ul style="list-style-type: none"> - ANCAP: 28,37 - Shell Mex: 16,35 - West India: 24,43 - Atlantic: 14,38 - Otras (Texaco): 16,47 	<ul style="list-style-type: none"> - ANCAP: 33,77 - Shell Mex: 15,11 - West India: 22,59 - Atlantic: 13,30 - Otras (Texaco): 15,23 		<ul style="list-style-type: none"> - ANCAP: 33,77 - Shell: 15,11 - Esso: 22,59 - Atlantic: 13,30 - Texaco: 15,23
Cuotas de Gasoil (%)	<ul style="list-style-type: none"> - ANCAP: 77,67 - Shell Mex: 22,27 - West India: 0,02 - Atlantic: 0,04% 	<ul style="list-style-type: none"> - ANCAP: 78,22 - Shell Mex: 21,72 - West India: 0,02 - Atlantic: 0,04 		<ul style="list-style-type: none"> - ANCAP: 78,22 - Shell Mex: 21,72 - Esso: 0,02 - Atlantic: 0,04
Cuota de Fueoil (%)	<ul style="list-style-type: none"> - ANCAP: 41,58 - Shell: 54,00 - West India: 4,42 	<ul style="list-style-type: none"> - ANCAP: 50,00 - Shell: 46,22 - West India: 3,78 * Los valores son válidos solo si se alcanza el 80% del consumo de 1941, si no, aplica el primer convenio 		<ul style="list-style-type: none"> - ANCAP: 50,00 - Shell: 46,22 - Esso: 3,78 * Se incluye en este rubro al diesel
Cambio de cuota	<ul style="list-style-type: none"> - Hasta 10% de aumento sobre cuota de 1936, le corresponde íntegro a ANCAP en nafta, queroseno y gasoil - Lo ubicado por encima, se prorratea entre todas las partes 	<ul style="list-style-type: none"> - Iguales condiciones pero respecto a consumo de 1941 		<ul style="list-style-type: none"> - Iguales condiciones para aumento de nafta y queroseno respecto a 1941 - Los aumentos de gasoil, fueoil y diesel se reparten entre todos

Petróleo a proveer por las Compañías	<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; - Queroseno 268 litros; - gasoil 14 kilos y fueloil 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\$S 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 determina 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
Entrega de crudo	<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 permanezca en planta 	<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\$S 110 y 120 por hora según tonelaje - Se mantiene compromiso si ANCAP asegura de que puedan usar sus instalaciones - Pero Shell 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 nombrar 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 en 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 metros cúbicos por carga y producto. Si es en 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 suministro	<ul style="list-style-type: none"> - Si por fuerza mayor las Compañías no tienen crudo suficiente, ANCAP puede cubrir de su parte 	<ul style="list-style-type: none"> - Si por fuerza mayor las Compañías no tienen crudo suficiente, ANCAP puede cubrir de su parte 	<ul style="list-style-type: none"> - Se incorpora como causa de fuerza mayor que ANCAP no cuenta con los permisos de importación o 	<ul style="list-style-type: none"> - Igual situación que en 1950

	<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 sí misma, aquellas le pueden vender a U\$S 0,30 el barril encima de cotización oficial East Texas 	<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 sí misma, las Compañías le pueden vender 	las divisas suficientes para la operación	
Comisiones	<ul style="list-style-type: none"> - Agentes: nafta \$ 0,0075 el litro, queroseno y gasoil \$ 0,004 el litro, fueloil es 5% - Distribuidores: nafta y queroseno a \$ 0,01 el litro 	<ul style="list-style-type: none"> - Agentes: nafta y queroseno igual, gasoil 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, gasoil a \$ 0,005 el litro y 5% para fueloil y diesel - Distribuidores: nafta a \$ 0,015 el litro, queroseno a \$ 0,0125 el litro y gasoil 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 Queroseno \$ 0,08 el litro Gasoil \$ 80 la tonelada métrica - Para Interior: de común acuerdo, sumando precio de Montevideo más fletes y gastos - Sanciones para agentes y revendedores que violen los precios 	<ul style="list-style-type: none"> - Para Montevideo: se fijará de acuerdo a inciso F del 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 mecanismo de sanciones 	<ul style="list-style-type: none"> - Se mantiene criterio de fijación de precios para Montevideo e Interior - Se explicita el mismo mecanismo de sanciones
Beneficios para las Compañías	<ul style="list-style-type: none"> - Por nota de ANCAP a Compañías, con fecha 3/1/38, se proponen los siguientes valores: nafta y queroseno a \$ 0,005 el litro, gasoil a \$ 0,0013 el litro y fueloil a \$ 0,0012 el litro 	No se especifica	<ul style="list-style-type: none"> - 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, gasoil, diesel y fueloil a \$0,004 por litro 	Se mantienen los mismos beneficios nominales por producto
Control de cuotas	<ul style="list-style-type: none"> - 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 	<ul style="list-style-type: none"> - 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 implícitas las condiciones anteriores	Se explicitan las condiciones anteriores de 1944
Arbitraje y resolución de conflictos	<ul style="list-style-type: none"> - Se crea Comisión de Gerentes: el Gte. Gral de ANCAP y uno de las Compañías - Reuniones mensuales, con fallos vinculantes 	<ul style="list-style-type: none"> - Se mantiene Comisión de Gerentes: el Gte. Gral de ANCAP y uno de las Compañías - Reuniones mensuales, con fallos vinculantes sobre 	Se mantienen implícitas las condiciones anteriores	Se explicitan las mismas condiciones de 1944 respecto a los mecanismos de arbitraje

	sobre aspectos prácticos del Convenio (pero sin modificarlo): precios, bonificaciones, excesos, incumplimientos, etc	aspectos prácticos del Convenio (pero sin modificarlo): precios, bonificaciones, excesos, incumplimientos, etc - Intervención de Asesores Letrados (uno por parte) si hay desacuerdo entre Gerentes - Si persiste, se puede proceder a medidas judiciales		
--	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--	--