

14 ANCAP: UNA EMPRESA PÚBLICA EN EXPANSIÓN Y COMPROMETIDA CON EL DESARROLLO NACIONAL

Raúl Sendic

Introducción

En octubre de 2013 la Administración Nacional de Combustibles, Alcohol y Portland (ANCAP) celebrará su 82° aniversario. La empresa estatal fundada en 1931 con la responsabilidad de importar y refinar de petróleo se ha reconvertido en el conglomerado empresarial e industrial más importante del Uruguay (Nahum, 2006). En la actualidad, ANCAP mantiene sus cometidos fundacionales en el área de hidrocarburos y también produce cemento, alcoholes, biocombustibles, alimentos y bebidas, lubricantes, asfaltos y solventes. También opera como proveedor comercial de gas natural y supergás, explora el potencial petrolero en diversos puntos del territorio y en la plataforma marítima, participa activamente en la modernización de la infraestructura logística y productiva nacional y apunala diversas iniciativas de investigación y formación en ciencia, tecnología e innovación.

En la última década ANCAP ha estado desarrollando un ambicioso plan de inversiones, incorporando tecnología de avanzada y transformando su sistema de gestión empresarial, procurando superar varios años de desinversión y decaimiento. En este capítulo se presentan los cambios procesados en y por la empresa en los últimos años, focalizando el análisis en el proceso de reconversión y expansión en base al plan estratégico acordado en el año 2005 que proyecta repositonar a ANCAP como la mayor empresa del país.

El proceso de cambio iniciado en el año 2005

La realidad actual de ANCAP es el resultado de un proceso de cambio iniciado en el año 2005. Pocos meses antes, en diciembre de 2003, la mayoría ciudadana (62%) se había pronunciado en contra de una ley que promovía la privatización, reafirmado la voluntad de que ANCAP continuara siendo una empresa de propiedad y gestión estatal. En el año 2002 el gobierno de la época había aprobado la Ley N° 17.448, que habilitaba la desmonopolización de la importación y refinería

de petróleo y la asociación de la empresa pública con operadores privados. La llamada “Ley de ANCAP” generó un profundo debate en muy diversos segmentos de la sociedad, por lo que el referéndum del año 2003 puede ser interpretado como una especie de asamblea nacional de accionistas que consolidó la identidad pública de la empresa.

De acuerdo a la interpretación de los resultados del referéndum del año 2003 realizada por una investigadora académica (Moreira, 2004: 40):

Las previsiones sobre la votación, basadas en las indicaciones de los líderes a sus electores, fracasaron rotundamente. El voto a favor de la derogación estuvo guiado por algo más que las lealtades partidarias. El descontento popular, profundizado por una crisis sin precedentes y la íntima conciencia de los uruguayos de que las reformas “pro-mercado” no habían hecho sino arruinar el país, hicieron que el “estatismo” uruguayo se pusiera en juego nuevamente. Al mismo tiempo que el resultado del referéndum expresaba el enorme descontento de la gente con el gobierno, profundizando las asimetrías entre gobierno y soberano, se constituiría en una suerte de “ensayo” para las elecciones de 2004.

Tomando en consideración los resultados del pronunciamiento ciudadano, el directorio que asumió la conducción de ANCAP en el año 2005 tuvo que hacerse cargo de una empresa que había sufrido un proceso de desinversión muy fuerte. ANCAP exhibía enormes dificultades y limitaciones de todo tipo, propias de una empresa que en los años previos prácticamente había sido preparada para ser vendida. Durante las tres décadas anteriores no había habido inversión real en las plantas de cemento o en el área de logística. El promedio de inversión de los ejercicios precedentes apenas superaba los US\$ 10 o 12 millones por año, cifras que en una empresa de hidrocarburos son absolutamente insuficientes y verdaderamente dramáticas.

En consecuencia, la tarea prioritaria del nuevo equipo de conducción de la empresa pasó a ser la elaboración de un plan de inversiones. Pero eso implicaba también la necesidad de diseñar una estrategia de desarrollo interno y externo, redefiniendo el rol de la empresa en la economía del país y su papel en relación al nuevo modelo del desarrollo productivo y social que el gobierno nacional entrante proponía en aquel momento al conjunto de la sociedad. Quienes asumimos la dirección de ANCAP éramos y somos muy conscientes de que la empresa tiene una significación muy grande en el país y que debe constituirse en uno de los pilares del desarrollo, aceptando la inmensa responsabilidad de asegurar el suministro de energía al país para que el crecimiento económico y el aumento del bienestar social sean posibles.

Las principales líneas de negocio de ANCAP en el presente contexto

En los capítulos elaborados por los presidentes de las otras cuatro grandes empre-

sas públicas (ANTEL, AFE, OSE y UTE) todos los autores destacan la importancia de la infraestructura. Y cuando se habla de infraestructura no es posible ignorar la significación del suministro seguro y constante de energía. En ANCAP y en todas las demás empresas estatales uruguayas existe la convicción plena de que ni la infraestructura ni la energía pueden ser frenos del desarrollo; por el contrario, deben ser factores catalizadores del desarrollo. Desde esa perspectiva, en ANCAP se ha elaborado un plan estratégico y se está desplegando un plan de inversiones tremendamente ambicioso. Desde el año 2005 hasta la fecha la empresa ha pasado de una inversión anual de US\$ 10 o 12 millones a los más de 200 millones actuales. Se ha construido una planta desulfurizadora en la zona de La Teja, en Montevideo, que por sí sola significa 300 millones de inversión, además de permitir la extracción de alrededor de 30 toneladas de azufre diarias de los combustibles para convertirlos en fertilizante.

Para posicionar mejor al país en términos de logística, ANCAP está invirtiendo en la construcción de ductos, poliductos, mejores instalaciones portuarias, barcazas y un empujador, además de la adquisición de una flota de camiones y mejoras en los sistemas de entrega de los combustibles en las plantas. También de forma constante se trabaja para mejorar la capacidad de stock de gasoil, entre varias otras manifestaciones de la creciente inversión.

ANCAP no sólo procura posicionarse mejor en el sector de los hidrocarburos, sino que también apunta a una diversificación de la matriz energética. Al comienzo de la gestión iniciada en el año 2005 varias empresas privadas planteaban la posibilidad de invertir en la producción de etanol o de biodiesel, proponiendo la concreción de acuerdos para la producción conjunta con ANCAP en base a contratos de largo plazo. El mensaje implícito era que la financiación debía ser estatal pero que la operación del negocio debía ser delegada al sector privado. La decisión de la empresa pública fue no financiar la producción de actores privados para que luego vendieran el etanol y el biodiesel al Estado y se convirtieron así en los actores hegemónicos en el mercado nacional. La alternativa propuesta y aprobada fue que la empresa estatal asumiera efectivamente tanto la inversión como la producción directa.

En consonancia con esa decisión, ANCAP adquirió el ingenio azucarero que había pertenecido a la fallida empresa CALNU en la zona de Bella Unión del departamento de Artigas y desarrolló un plan de inversión para reconvertir aquellas ruinas en el complejo sucroalcoholero de última generación que existe hoy. En la misma línea, se aprobó un plan para instalar una planta de biodiesel en Montevideo, en alianza con la empresa COUSA, que aportará servicios de molienda de granos y producción de aceites como materia prima para las plantas de biocombustible. Se ha desarrollado una cadena productiva que en su inicio constituía una apuesta absolutamente original e innovadora para una empresa como ANCAP, abriendo horizontes que siguen siendo ampliados en el presente. La producción

de biocombustibles es muy auspiciosa, en conjunto con la generación de energía a partir de la biomasa y la producción de alimentos. ANCAP se está convirtiendo a través de estas inversiones en el principal productor de alimentos para ganado del país, permitiendo sustituir la importación por productos auténticamente nacionales.

Obviamente, la fabricación de biocombustibles en base a cultivos como la caña de azúcar —con una larga historia en la zona de Bella Unión— implica también la producción de azúcar. La dirección de ANCAP ha sido consciente desde el principio que no sería posible o deseable producir biocombustibles utilizando materias primas que también pueden ser dedicadas a la producción de alimentos para el consumo humano, por lo que se debería establecer un justo equilibrio entre ambas áreas de producción. La experiencia de la empresa Alcoholes del Uruguay (ALUR), ha demostrado que la producción de biocombustible viabiliza la producción de alimentos. Seguramente en Uruguay no sería factible producir azúcar a partir de caña si no se combinaran varios sistemas productivos en las áreas del azúcar, del etanol, de la energía eléctrica y del alimento animal. ALUR —cuyo capital inicial fue aportado en un 90% por ANCAP y en un 10% por la empresa estatal venezolana PDVSA—no sólo produce biocombustibles, sino también harinas proteicas, soja, girasol, caña de azúcar y sorgo dulce, en base a cultivos y plantas de producción distribuidas en diversos puntos del territorio nacional.

La nueva agenda industrial también significa innovación y un fuerte impulso a la biotecnología aplicada para literalmente “sacarle el último jugo” a los procesos de producción de biocombustibles. La empresa está iniciando una nueva fase en este ciclo a partir de la instalación de una gran planta en Paysandú para la producción de etanol a partir de cereales, además de la planta construida en Montevideo para la producción de biodiesel en la zona sur del país. A fines de 2012 la facturación de ALUR correspondía en un 55% al sector energético y en 45% al sector de alimentos, en base a la producción de alrededor de 22.000 metros cúbicos de etanol al año, 19.500 metros cúbicos de biodiesel, unas 45.000 toneladas de proteínas animales y 30.000 toneladas de azúcar. En un plazo de dos años la empresa pasará a producir aproximadamente 95.000 metros cúbicos de etanol y 84.000 de biodiesel, además de 220.000 toneladas al año de proteína animal. A mediados de 2014 la producción de proteínas cubrirá la demanda nacional y generará un excedente. Cuando todas las plantas estén en funcionamiento Uruguay podrá sustituir importaciones por un valor cercano a los US\$ 220 millones en compras de petróleo, gasoil y alimentos para el ganado de carne y de leche.

A través de la experiencia de ALUR se ha logrado potenciar la productividad, la diversificación y la eficiencia industrial a diversas escalas y en distintos sectores. Con la combinación del cultivo de caña de azúcar y sorgo como materias primas se incrementó el uso de la fábrica de Bella Unión complementando las zafras.

Este modelo productivo ha generado una cadena de valor que ha impactado muy positivamente en comunidades del norte profundo del Uruguay donde hace pocos años se registraban los peores indicadores de salud y de necesidades básicas del país.

Otra ruina que ANCAP ha tenido que reconstruir es la industria del cemento. En el año 2005, la situación de este sector estaba caracterizada por dos plantas prácticamente deshechas. Ha sido necesario impulsar un proceso de reconversión de las fábricas ya instaladas en las ciudades de Paysandú y de Minas, con una inversión muy importante que se está ejecutando y que ya empieza, de forma gradual, a dar resultados. La reforma de la planta de Paysandú, en particular, va a permitir producir más de medio millón de toneladas de cemento por año, en base a un esfuerzo de inversión que en conjunto con la instalación de la planta de etanol y la reforma del puerto ascenderá a más de US\$ 300 millones en ese departamento. La modernización de la planta de Paysandú permitirá aumentar la producción de forma sustancial, incorporando tecnología de última generación. La vieja fábrica de portland de Paysandú pasará a ser mucho más económica y más eficiente, a la par de las más avanzadas plantas cementeras del mundo.

A la reconversión de las dos plantas mencionadas debemos sumarle la producción de dos nuevas plantas en la zona este del país. Se ha construido una planta de producción de cal en Treinta y Tres, que abastecerá de este producto a la empresa estatal Eletrobrás de Brasil para la planta termoeléctrica de Candiota. En ese mismo departamento, ANCAP también tendrá una planta de cemento en asociación con la empresa brasileña Votorantim, que producirá un millón de toneladas al año.

Conjuntamente con lo anterior, ANCAP también ha estado trabajando en conjunto con UTE en la producción e instalación de una planta regasificadora en la zona de Puntas de Sayago, en Montevideo. Esta es una inversión millonaria que va a aumentar de forma muy significativa la disponibilidad energética en el país a partir del año 2015, cuando esa planta se ponga en funcionamiento. La planta regasificadora también cambiará sustancialmente la matriz energética nacional, con una capacidad de producción de unos 10 millones de metros cúbicos por día para satisfacer los requerimientos del Uruguay y eventualmente también de Argentina.

Al mismo tiempo, mientras en el país se discutía si se construiría o no el tan postergado puerto de aguas profundas, tres empresas públicas uruguayas —UTE, ANCAP y la ANP— decidieron construir un segundo puerto. La terminal portuaria de Puntas de Sayago va a tener un canal de acceso, una olla de maniobra, una escollera, acceso ferroviario y acceso vial; o sea, todas las características esenciales de un nuevo puerto. La terminal remota, ubicada a la entrada del Puerto de Montevideo, estará conectada directamente con la planta de La Teja y permitirá la descarga directa de grandes buques petroleros a la refinería para contar así con una segunda entrada de petróleo al país. Será una alternativa para responder a la

gran vulnerabilidad que existe hoy al contar con un solo punto de ingreso de ese combustible a través de la terminal de José Ignacio. Si bien el volumen de tráfico no será el mismo, su capacidad permitirá asegurar el abastecimiento continuo.

Finalmente, debemos destacar la reafirmación de la identidad de ANCAP como empresa petrolera. En este período, desde el año 2005 a la fecha, se ha trabajado en la exploración de hidrocarburos como nunca antes en la historia del país. Hasta ahora el Uruguay no existía en el mapa petrolero del mundo. Las últimas exploraciones se habían hecho en la década de 1970 y pasaron muchos años hasta que el Estado volviera a invertir en este campo. Hoy podemos decir que hemos avanzado sustancialmente en el proceso de conocimiento de las características y el potencial productivo de las cuencas geológicas del país. En caso de que las empresas que participan junto a ANCAP en la exploración encuentren petróleo y su explotación sea comercialmente viable tendrán la concesión de los bloques durante 30 años, con una posible participación de la empresa estatal uruguaya en esos negocios.

En este campo la empresa ha tenido que desarrollar un nuevo plan de acción para estudiar las estructuras geológicas del país. En los últimos meses hemos podido confirmar la existencia de formaciones y estructuras altamente promisorias, tanto en la plataforma marítima como en tierra firme. La empresa ha invertido mucho esfuerzo en el estudio de los marcos y tendidos sísmicos del territorio nacional. También hemos salido al mundo para buscar posibles socios para la exploración y la eventual explotación. Es así que hemos constatado un marcado interés de parte de empresas de primera línea en el mundo, incluyendo la firma de contratos que ascienden a 1.560 millones de inversión para trabajos en la plataforma marítima durante los próximos tres años.

Para algunos de los bloques más promisorios la empresa ha recibido hasta cinco ofertas, que evidencian una muy fuerte competencia entre empresas petroleras de diversos países del mundo. Para la exploración de la plataforma marítima ANCAP recibió 19 propuestas, excediendo las expectativas de la empresa y dando lugar a una situación totalmente impensable hace apenas una década. En la localidad de Pepe Núñez, departamento de Salto, las investigaciones científicas han confirmado la existencia de una formación geológica de la era devónica que tiene un gran potencial de generación de petróleo. También se ha encontrado una formación geológica de la era del período pérmico, con una cantidad mayor de materia orgánica, mientras continúa la exploración a otros niveles de profundidad, presión y temperatura que permitan asegurar la existencia de petróleo en distintos puntos del país.

ANCAP también tiene una cartera de negocios de en el exterior. En la actualidad ANCAP exporta combustible de sus depósitos o por venta directa de excedentes a países de la región, por un monto de alrededor de US\$ 450 millones anuales, lo que representa aproximadamente el 15% de la facturación total de

la empresa. Además, la empresa ya está desarrollando negocios en Venezuela y Argentina y está estudiando la posibilidad de participar en nuevos proyectos en Perú y en Angola.

El proceso de cambio interno de la empresa

ANCAP está trabajando en la expansión de sus líneas de negocios sobre la base de un plan estratégico, aplicando una estrategia orientada a asegurar avances en la exploración y la explotación, fortalecer su posición y sus capacidades como empresa refinadora, y promover una mayor diversidad en la composición de la matriz energética a través de la producción de biocombustibles.

La misma redefinición de la estrategia también implica mejorar y asegurar la gestión inteligente de la empresa pública. Porque desde el año 2005 al presente ha estado surgiendo una nueva empresa, que debe enfrentar desafíos enormes a futuro, todo lo cual significa prácticamente una *refundación* de ANCAP. La expansión de todas sus áreas de negocios ha requerido un tremendo esfuerzo en términos de fortalecimiento de la capacidad de gestión. Uno de los desafíos más importantes de ANCAP es la modernización de su gestión y el cambio cultural. Para responder a este desafío ya se ha desarrollado una serie de herramientas, incluyendo el establecimiento de un cuadro de mando integral, la gestión integral de riesgos, un presupuesto de gestión, un proyecto de seguridad, de calidad y de salud ocupacional, entre otros componentes. En octubre de 2012 ANCAP incorporó el proyecto Alejandría, migrando totalmente al expediente electrónico, y se está evaluando la posible implementación de un sistema de salario variable según productividad.

Haciendo uso de la experiencia acumulada en estos años, ANCAP ha constituido una entidad filial denominada Asistencia Técnica y Servicios (ATS), que funciona como empresa consultora de propiedad de ANCAP para prestar servicios a otras empresas públicas y privadas en temas de ingeniería, de gestión, de seguimiento de obras y de proyectos de infraestructura, entre otras áreas. En esta misma línea, ANCAP está asumiendo el control de los sistemas de riego en Bella Unión y para eso está lanzando otra nueva empresa filial. También se está negociando con Montevideo Gas para poder tener una participación en la distribución de gas en la ciudad capital. Asimismo, ANCAP ha recibido propuestas y requerimientos de otras entidades gubernamentales para que la empresa participe en la gestión de los residuos urbanos en el área metropolitana.

Todo este conjunto de cambios confirman la reestructura y el reposicionamiento de una empresa que es estratégica para el país. El impacto de una empresa de la magnitud de ANCAP se aprecia en múltiples áreas, por ejemplo en el proceso de compra a proveedores nacionales. Porque el sistema mercantil clásico tiende a reproducirse a sí mismo y apunta siempre a la concentración. Si no existiese una política de la empresa pública basada en mecanismos de compra que faciliten la participación de pequeñas y medianas empresas y permitan mejorar su capacidad de gestión a través del funcionamiento efectivo de un sistema de proveedores nacionales, sería muy difícil que pudiéramos asegurar los suministros que ANCAP

necesita.

Una empresa de la magnitud de ANCAP también tiene un fuerte peso en el proceso de desarrollo tecnológico. Para la empresa es vital la alianza con la academia y la investigación, fomentando la innovación permanente. Al igual que otras empresas públicas (véase el capítulo de Carolina Cosse sobre ANTEL en este mismo volumen) ANCAP ha establecido vínculos estrechos con las principales instituciones responsables de la investigación y la innovación del país, siendo consciente de la necesidad de aportar recursos financieros y otras formas de colaboración mutua. ANCAP ya tiene acuerdos firmados y en marcha con la Universidad de la República (UdelAR) y con la Agencia Nacional de Investigación e Innovación (ANII) y se están abriendo espacios de trabajo en conjunto con el Instituto Clemente Estable.

Complementando lo anterior, también se trabaja en la búsqueda y desarrollo de talentos al interior de la propia empresa. ANCAP ha generado un movimiento de innovación interna muy prometedor, que se concretó en una primera convocatoria a propuestas en el año 2012. Se presentaron al concurso de ideas innovadoras 160 propuestas y se seleccionaron 30, financiando la ejecución de proyectos de hasta US\$ 100.000. Este sistema de fomento de la innovación y premiación del talento interno ya ha generado y va seguir generando ideas muy valiosas que la empresa ya está teniendo en cuenta.

Otro ejemplo de esta tendencia de apoyo a la formación de capacidades internas y externas se concretó durante la construcción de la planta desulfuradora. ANCAP firmó un acuerdo con los sindicatos, con la Universidad del Trabajo del Uruguay (UTU) y con la UdelAR para la capacitación y la formación de personal en obras de gran escala, del que se beneficiaron los más de 2.000 trabajadores que construyeron la planta. Mediante este mecanismo, todas las semanas los trabajadores recibían capacitación, incluyendo la recalcificación de 600 operarios. Obreros que se iniciaron como medio-oficial soldador se convirtieron en oficial soldador, por ejemplo. En momentos que surgen en el país otras obras de gran escala (como la construcción de la planta de producción de celulosa de la empresa Montes del Plata) los trabajadores cuentan con mejores posibilidades para reinsertarse en el mercado laboral a partir de las nuevas capacidades adquiridas. Este es otro ejemplo de las pequeñas o grandes iniciativas que las empresas del Estado pueden promover para apoyar el desarrollo social y productivo del país.

ANCAP: una empresa que piensa en el futuro

El desafío más grande que enfrenta ANCAP es la reafirmación de los valores que mueven a su propia gente. Es una batalla que tenemos que dar cada día para ser mejores para la empresa y para el país. Ello significa la capacitación y la formación permanente para estar a la altura de lo que nosotros mismos estamos construyendo. Porque ANCAP está en un proceso de expansión de sus negocios, fortaleciendo sus empresas filiales y abriendo nuevas áreas de actividad que eran absolutamente desconocidas hasta hace muy poco tiempo, para servir mejor a la sociedad y a la

producción del Uruguay.

Quienes trabajamos en ANCAP necesitamos ser más exigentes con nosotros mismos y generar una cadena de control de la calidad interna de la empresa; que evalúe, que fomente la formación, que facilite la capacitación que identifique las debilidades y las fortalezas de cada área de trabajo. Para poder dar la batalla contra las debilidades necesitamos empresas públicas que sean más fuertes. Y para que las empresas se fortalezcan debemos ser conscientes de que las capacidades no se adquieren solas: es preciso identificarlas con certeza para responder a ellas con los sistemas de capacitación más apropiados.

En los días previos al seminario internacional de octubre de 2012 la presidencia de ANCAP tuvo una reunión con el nuevo presidente de la empresa argentina YPF. En la reunión se analizó la situación de las empresas públicas de la región, sus dificultades internas, los conflictos emergentes y las dificultades para la construcción de instancias de diálogo. Durante el intercambio de ideas sobre posibles soluciones se mencionaron varias experiencias y autores que han sugerido potenciales alternativas. Pero entre todos los pensadores a tener en cuenta es pertinente destacar uno en particular, que ha aportado ideas fundamentales para quienes estamos en la conducción de empresas públicas y buscamos como responder a los grandes desafíos: Ernesto *Che* Guevara. En su reflexión sobre *El socialismo y el hombre en Cuba* (Guevara, 1965) el *Che* planteaba que nada va a cambiar en la sociedad ni nada va a transformar lo que tenemos por construir si no iniciamos el cambio por nosotros mismos. En esta misma línea, debemos también debemos tener siempre presente que —como bien lo expresara nuestro presidente, José *Pepe* Mujica— las empresas del Estado deben ser el escudo de los más débiles, el escudo de los pobres.

El cambio también se hace entre todos, significando también nuevas formas de cooperación entre las empresas públicas. Para una empresa como ANCAP es fundamental el fortalecimiento de la empresa ferroviaria AFE, por ejemplo. Porque si no hay soluciones y financiamiento para el ferrocarril ANCAP no puede apostar a aumentar la producción de las plantas de cemento de Treinta y Tres o Paysandú. Los desafíos que debe enfrentar una empresa como ANCAP son los desafíos del Estado en su conjunto. Porque mientras la empresa desarrollaba su proceso de reconversión y expansión la sociedad también ha estado cambiando, se ha ido desarrollando y está exigiendo más y mejores respuestas de sus empresas públicas.

En síntesis, nos interesa destacar que quienes estamos trabajando en y por ANCAP nos sentimos *todos* tremendamente motivados y entusiasmados por lo que estamos haciendo. Porque *todos*, aun en medio de las dificultades, de los conflictos, de las discusiones, de los debates, somos conscientes que estamos construyendo empresas convocadas a contribuir de forma fundamental a que Uruguay

acceda al nivel de desarrollo productivo y social que se merece.

Referencias

- Guevara, E. (1965). “El socialismo y el hombre en Cuba”. *Marcha*, 12 de marzo.
- Moreira, C. (2004). “Resistencia política y ciudadanía: plebiscitos y referéndums en el Uruguay de los ‘90”. *América Latina Hoy*, 36: 17-45.
- Nahum, B. (ed.) (2006). *Lo que nos mueve es todo un país. 75 años de ANCAP: 1931-2006*. Montevideo: Administración Nacional de Combustibles, Alcohol y Portland (ANCAP).