

Las prácticas burocráticas e innovadoras: mitos y realidades en el Uruguay

AUTOR: CARLOS PETRELLA

Con mi reconocimiento

**al director de mi tesis de Doctorado en Salamanca:
DR. LUIS JOYANES AGUILAR**

Setiembre de 2007

	Las prácticas burocráticas e innovadoras: mitos y realidades en el Uruguay	Carlos Petrella
--	---	-----------------

1 Descripción del proyecto de investigación

La investigación propuesta plantea el estudio sistemático de los valores institucionales y personales en el Uruguay, para comprender mejor el funcionamiento y proyección de una empresa comercial de propiedad estatal que ha desarrollado un modelo de negocios innovador y comercialmente exitoso, en competencia con otras empresas del sector muy poderosas y competitivas. El proyecto realiza una aproximación a los valores en general e identifica los valores empresarios en el país. En este contexto, se realiza el estudio “en profundidad” de DUCSA, una empresa del grupo estatal ANCAP (combustibles), y se plantean posibilidades para capitalizar la experiencia en otros casos, aunque la confirmación o refutación de la generalización de los hallazgos quedarán para futuras investigaciones.

El trabajo describe un conjunto de valores y creencias que impulsan el mantenimiento del status quo y la innovación en las empresas, considerando particularmente la situación política, económica, social y cultural del Uruguay. Analiza los resultados alcanzados con foco en los valores en una empresa paradigmática; identificando los principales logros desde su creación en términos de valores y capacidades para sostener la transformación del sector y finalmente plantea algunas conjeturas sobre las bases axiológicas para capitalizar la experiencia realizada por la empresa, al encarar actividades innovadoras en el contexto burocrático característico de las organizaciones estatales, que en este caso presenta algunas singularidades.

El proyecto busca establecer un nexo entre los conocimientos tácitos que usualmente tenemos en Latinoamérica sobre los valores y creencias empresarias y el desarrollo de proyectos innovadores y a su vez explorar la posibilidad de explicitar esos conocimientos de una manera ordenada que pueda transferirse mejor a los contemporáneos, que están haciendo grandes esfuerzos por entender la naturaleza de los problemas. Es importante que regionalmente logremos efectuar ciertas síntesis realistas entre la visión general de los procesos de mantenimiento del pasado y de rupturas innovadoras, considerando la realidad comercial y operativa en que se desarrollan. Después de todo, este es el papel que deberían desempeñar quienes tienen circunstancialmente mejores posibilidades de acceso al conocimiento sobre la temática de cara a la nueva sociedad del siglo XXI.

A nivel del trabajo de campo que sustenta el proyecto de investigación de referencia, se analiza el contexto y circunstancias específicas para establecer un marco interpretativo relacionado con el estudio de un caso centrado en el Uruguay contemporáneo que estudia cuestiones como los valores, las instituciones, las personas y la tecnología en el marco de procesos innovadores. Se consideran además - como marco ampliado - los estudios relacionados con la innovación en el contexto regional. En el ámbito nacional se tienen especialmente en cuenta los estudios sobre la identidad de los uruguayos y las propuestas de mitos fundacionales de la nacionalidad oriental. Se considera también lo que piensa la gente en Uruguay sobre la innovación, la competitividad, la ciencia y el futuro.

El resultado del trabajo de investigación incluye los aportes de múltiples entrevistas con referentes calificados, las rondas aplicando Delfos (una de las cuales se documenta en este trabajo) y el análisis documental sistemático de fuentes oficiales y oficiosas. Además y por acumulación, se ha generado una importante base de información de referencia para analizar una alternativa de “creación de valor público” realizando actividades comerciales competitivas. Se procura mostrar cómo se pueden utilizar organizaciones del Estado que funcionen en el marco del derecho privado, sin contar con privilegios respecto de otras organizaciones. En este contexto, se entiende que el caso DUCSA es un posible modelo de referencia, que puede ser comprendido y eventualmente aplicado en otros sectores de actividad estatal.

	Las prácticas burocráticas e innovadoras: mitos y realidades en el Uruguay	Carlos Petrella
--	---	-----------------

El propósito general del proyecto de investigación del doctorado al que hacemos referencia es - en lo referido a aspectos prácticos - brindar a diversos agentes políticos, económicos y sociales del Uruguay un testimonio real, tangible y por sobre todo, nacional y reciente de cuáles son las dificultades para transformar las empresas nacionales y establecer pautas sobre cómo estas dificultades podrían ser eventualmente superadas. El mayor deseo de largo plazo es que el documento final del proyecto de investigación – todavía en elaboración - sirva a todos lo uruguayos y en general a los latinoamericanos, como una referencia para reflexionar sobre nuestras virtudes y nuestros defectos de cara a replantear nuestras actitudes y desarrollar nuestras aptitudes, para encarar emprendimientos innovadores.

Sin desconocer los necesarios aportes científicos para una generalización de los hallazgos, todavía distante en el estado actual del estado del arte local, el estudio de un caso único tiene relevancia si pensamos que el desarrollo es esencialmente un proceso de acumulación de capacidades que no necesariamente opera en cualquier instancia. Depende de los diferentes agentes de sacar partido de sucesivas ventanas de oportunidad que se van presentado en sectores de actividad y empresas. Se considera que la naturaleza de estas ventanas de oportunidad debe ser entendida con profundidad, para poder capitalizarlas. Precisamente por ello, determinados casos de éxito pueden constituir excelentes aportes para comprender la esencia de las continuidades y discontinuidades que caracterizan a los procesos innovadores, muchas veces asociados al cambio tecnológico, abriendo circunstancialmente espacios de posibilidad de muy diversa envergadura que pueden y deben ser capitalizados.

	Las prácticas burocráticas e innovadoras: mitos y realidades en el Uruguay	Carlos Petrella
--	---	-----------------

2 Metodología empleada

Este documento forma parte del trabajo de campo del proyecto de investigación de doctorado de Carlos Petrella. El trabajo no ha incluido solamente el estudio de documentos de referencia previos vinculados con declaraciones de la misión, visión, valores, creencias, modelos mentales y paradigmas. Además se han realizado rondas de entrevistas con referentes internos de DUCSA y con referentes internos de ANCAP (Casa Matriz). Las entrevistas fueron fundamentalmente con integrantes del equipo gerencial de ambas empresas. En el caso de DUCSA participó todo el equipo gerencial y en el caso de ANCAP, aquellos integrantes de la plana mayor relacionados con la actividad de las colaterales. También se entrevistaron referentes calificados que conocieron la experiencia de cambio realizada en esa oportunidad.

La parte central del trabajo de investigación se complementó mediante la realización de entrevistas “en profundidad” con referentes, tanto de la interna de las organizaciones estudiadas como de su entorno cercano. Además, y como un componente adicional, se realizaron entrevistas con especialistas relacionados con la administración burocrática y la innovación a escala nacional. En todos los casos la idea fue profundizar en la evaluación cualitativa de la experiencia desarrollada por DUCSA y en un marco mayor por ANCAP, en los términos de las “corrientes comprensivas”, aún sabiendo que se trata de un enfoque cuyo cuerpo teórico de sustentación no está todavía completamente desarrollado, lo que aporta un desafío metodológico adicional al proyecto de investigación de referencia.

A su vez, para poder realizar aportes respecto de la evolución futura de las organizaciones, se consideraron las opiniones de un conjunto de referentes calificados que son considerados expertos en la problemática estudiada, siguiendo los lineamientos del “método Delfos” que permiten construir un análisis de la realidad futura, a partir de los juicios propuestos. Estos aportes no pretenden generar conclusiones apresuradas sobre los procesos de reforma de estructuras en las grandes organizaciones públicas. Los procesos de estudio sobre este tema recién están pasando del terreno de las intenciones políticas y sociales al de las realizaciones concretas y todavía quedan muchos debates y propuestas por considerar.

Concretamente, la utilización del enfoque propuesto por el método Delfos consiste en la selección de un conjunto de referentes para realizar las consultas y analizar sistemáticamente sus respuestas. Como plantea Rodrigo Arocena, se ha respetado “el procedimiento habitual (que) consiste en plantear a un conjunto variado y representativo de conocedores de un cierto tema una serie de interrogantes sobre el mismo. Un primer análisis de las respuestas apunta, por un lado, a evidenciar los puntos de vista más firmemente establecidos y, por otro lado, a considerar con mayor profundidad las cuestiones que suscitan discrepancias, para lo cual se elaborará una segunda serie de preguntas. No se busca alcanzar un consenso, ni detectar los juicios personales, sino explorar alternativas y dibujar un enfoque matizado de una cierta problemática.”

En el caso de esta investigación, se realizaron tres rondas de consultas DELFOS, tomando la primera como base de referencia y la segunda como forma de explorar alternativas y la tercera para explorar más específicamente la realidad de ANCAP y de DUCSA. La serie de preguntas DELFOS de las tres rondas se han presentado en sendos documentos de trabajo. **El detalle de las respuestas de cada RONDA se puede consultar en el sitio web de la Universidad Cayólica del Uruguay en los documentos del Departamento de Éticas Aplicadas.** Por otra parte, muchos de los aportes realizados por los referentes están integrados en el informe final de la investigación de doctorado como metodología adicional de soporte a los lineamientos definidos a partir de los documentos de trabajo definidos al inicio del proyecto.

	Las prácticas burocráticas e innovadoras: mitos y realidades en el Uruguay	Carlos Petrella
--	---	-----------------

3 Los participantes en cada ronda DELFOS

RONDA 1 Diego Passadore, Alvaro Margolis, Carlos Scarone, Diego Vallarino, Omar Paganini, Pablo Da Silveira, Ricardo Percovich, Carlos Martoni, Carlos Anido, Juliana Avella, Omar Franca, Jorge Henon, Enrique Salles, Alejandro Atchugarry, Karina Santos, Juan Franchi, Lucio Cáceres, Mariela Marengo, Erwin Reizes, Adriana Aristimuño, Michele Snoeck, Carlos Tessore, Raul Boado, Mauricio Jelen, Alexandra Moyal, Ignacio Andrés, Sara Goldberg, Andrea Mendez, Sonia Scaffo, Héctor Cancela, Antonio Soutuyo, Cristina Zurbringgen y Manuel Vega.

RONDA 2 Aportes extraídos de contribuciones realizadas en la RONDA 1 y sus comentarios Diego Vallarino, Pablo Da Silveira, Carlos Martoni, Juliana Abella, Omar Franca, Jorge Henon, Alejandro Atchugarry y Erwin Reizes. **Nuevos aportes de ronda 2** Diego Passadore, Omar Paganini, Ricardo Percovich, Carlos Martoni, Carlos Anido, Juliana Abella, Jorge Henon, Juan Franchi, Lucio Cáceres, Erwin Reizes, Michele Snoeck, Carlos Tessore, Alexandra Moyal, Eduardo Shaw, Judit Laguardia, Héctor Cancela, Cristina Zurbringgen, Atilio Morquio y Antonio Soutullo.

RONDA 3: Carlos Tessore, Lucio Cáceres, Rudiger von Sanden, Omar Paganini, Erwin Reizes, Jorge Henon, Luis Mazas, Andrés Tierno, Manuel Vega, Carlos Matyszczyk, Tabaré Vera, Horacio Mourglia, Jorge Rasner, Gianfranco Premuda, Julio Fernández, Omar Viera, José Eduardo Planinich, Pablo Abdala, Alejandro Stipanivic, Sara Golberg, Carlos Bianchi y Sergio Figueroa.

	Las prácticas burocráticas e innovadoras: mitos y realidades en el Uruguay	Carlos Petrella
--	---	-----------------

4 Aportes de la consulta DELFOS sobre conservación y cambio

Curiosamente la percepción de estar en un mundo globalizado al que es necesario integrarse, es considerada por los uruguayos una oportunidad y una amenaza al mismo tiempo, resulta impulsora de procesos de apertura o aislamiento que operan al mismo tiempo.

Si bien los valores generales de nuestra sociedad (libertad, buen nivel educativo, una justicia independiente, etc) son una base importante para desarrollar los procesos de innovación, pesan mucho más las creencias arraigadas de la clase gobernante, los intelectuales y la población.

La modernización del Estado por el Battlismo desarrollado a partir del 1900, generó un modelo alternativo exitoso que supuso un conjunto de estructuras y funciones en la órbita del Estado que se han mantenido por más de 50 años. Ese proceso generó una forma de “ser” y “hacer”.

Podría apoyar la convicción que el modelo antiguo de país ya no responde a las necesidades del mundo actual, y que hay que romper con el "vivir en el pasado" (el Maracanazo visto más como un símbolo del estancamiento en un país que ya no es, y que hay que olvidar para reinventar).

Los instrumentos para mantener el status quo en el Uruguay son actualmente muy fuertes. Con una burocracia estatal muy desarrollada y todavía en crecimiento, la innovación es dificultosa pues una característica inherente de la propia burocracia es la resistencia al cambio.

Los principales valores que pueden retrasar la innovación a escala nacional están en el área de “no arriesgar” con las decisiones, vivir protegido debajo de un paraguas llamado “Estado”, del que todos somos dueños, pero ninguno responsable (recordar: la tragedia de los comunes).

El sentimiento “conservador”, es sin duda un freno. Naturalmente la lentitud uruguaya en asumir nuevos procesos, explica que pueda tenerse a la vista eventuales malos resultados en otras comarcas: verbigracia reglas como las del llamado Consenso de Washington.

La incertidumbre a escala nacional puede ser uno de los elementos que promueva la innovación o que la detenga. Se señala por ejemplo que situaciones como las del 2002 deben de haber causado una retracción en cuanto a la innovación.

Hay falta de cultura de innovación. La sociedad no valora ni premia debidamente a la innovación ni a los innovadores. La innovación es vista por la mayoría de la población como algo que le es ajeno, lo hacen otros en otros países. La población no se ve en el rol de innovador.

	Las prácticas burocráticas e innovadoras: mitos y realidades en el Uruguay	Carlos Petrella
--	---	-----------------

Hecho curioso, la burocracia ha creado todos, absolutamente todos y algunos más, los controles para determinar responsabilidades, pero no se aplican o al momento de aplicarse, se realizan con intenciones políticas y no de buena administración (lo que constituye una base para sustentar singularismos en el manejo político).

La influencia previa heredada del expediente español colonial hace que las innovaciones sean vistas como resultado de decisiones "legales", como si por si solo, sin "ejecutantes" pudiera haber un desarrollo de factores. En realidad, la innovación necesita una sociedad que reconozca el innovador.

Por otro lado la emigración permite internalizar en cada familia uruguaya la modernidad y las políticas exitosas. Este aspecto es especialmente relevante en las nuevas generaciones, menos pasibles a nuestra "historia" e interconectadas en tiempo real con el mundo.

La "baja autoestima" y la "queja permanente" forman parte de la forma de expresión más habitual de los uruguayos. Eso asociado con el "animo de critica al diferente o a lo diferente" es muchas veces lo que bloquea procesos que podrían ser prometedores para innovar.

Hay valores generales que podrían acelerar los procesos de innovación: la voluntad de mejorar en el trabajo, en la calidad de vida lo cual implica innovar, mejorar en los ingresos, evitar quedar fuera de los mercados, quedar fuera de competencia.

Tendríamos que seguir haciendo lo que siempre supimos hacer y que sostiene al país, un adecuado manejo agropecuario con incorporación de valor agregado. Con esa base, desarrollar a nuestra gente en las áreas de la tecnología. Debemos exportar "inteligencia", es lo que tenemos.

La paradoja es que en vez de exportar "inteligencia", incorporado valor agregado a nuestros bienes y servicios, exportamos "inteligentes" con la enorme pérdida de la inversión que ha insumido su educación, su formación y su potencial como fuerza de trabajo, conocimiento y poder.

Podrían generarse cuestionamientos a fracasos del gobierno a partir del efecto de las reformas tributarias y del sistema de salud, si éstas quebraran a tal punto a la clase media, de manera de hacer que esta comenzara a reclamar por una sustitución de los mitos "estatistas".

Nota: El párrafo anterior debe entenderse como la posibilidad de que algunas reformas emprendidas por el gobierno nacional - que han resultado controversiales - no alcancen buenos resultados y replanteen determinadas creencias nacionales.

	Las prácticas burocráticas e innovadoras: mitos y realidades en el Uruguay	Carlos Petrella
--	---	-----------------

La integración del Uruguay con el mundo es necesaria, aunque todavía es una asignatura pendiente a nivel nacional. En algún momento, la globalización nos cambiará en algunos aspectos, quizás sean siglos pero por supuesto que va a llegar, quizás sea para bien.

Para mejorar la economía nacional debemos exportar nuestros productos (bienes y servicios); para exportar debemos tener ventajas competitivas y al competir con los productos importados en el mercado local, lleva a que los productos nacionales tengan esas ventajas competitivas.

Los procesos de innovación en el Uruguay son más teóricos que prácticos. La discusión que se generó en la interna universitaria con la formación del gabinete de innovación demuestra que está primero el pensamiento de la ubicación que cada servicio ocupa dentro del esquema que se plantea.

Al plantearse el tema gabinete de la innovación del actual gobierno, en vez de discutir sobre las ventajas que la investigación y la innovación podrían tener para el Uruguay, se discutió sobre los cargos que en las estructuras de poder correspondían a cada ente o servicio.

La importancia de las “experiencias ejemplares” debe colocarse en su justa dimensión en relación con las capacidades reales y potenciales actuales de los uruguayos. (considerar la viabilidad y sustentabilidad) “Es necesario desterrar el argumento Maracaná (“podimos” no es “podemos”).”

	Las prácticas burocráticas e innovadoras: mitos y realidades en el Uruguay	Carlos Petrella
--	---	-----------------

Valores (o creencias) que aceleran los cambios

1. Aceptar que para las generaciones venideras, el cambio es un proceso continuo y necesario para poder adecuarse a la realidad del mundo en que nos tocó vivir.
2. La conciencia de que eventualmente pueden existir necesidades nacionales insatisfechas que se deben contemplar con sentido de urgencia (el nacionalismo - en esa línea de pensamiento - sigue siendo un factor movilizador).
3. Que el cambio estuviera asociado a una motivación política; que una nueva generación más individualista presionara por mayores espacios de iniciativa y alteración del status quo.
4. Un cierto orgullo nacional todavía vigente asociado con la preocupación por mejorar "el país" (más allá de la situación individual o familiar).
5. La percepción de la vida en sociedad como algo de lo que yo soy protagonista y no simplemente un espectador. (Sobre todo en relación con al burocracia estatal).
6. Recuperar la "capacidad de creer en algo" con firmeza, desarrollar la voluntad para "involucrarse" en el emprendimiento y de ser posible "sentirse protagonista".
7. Entender que el éxito en la vida o en el trabajo es el resultado de un esfuerzo bien gerenciado y no adjudicarlo a la explotación del prójimo.
8. El arraigo de los uruguayos a su propio país, sus tradiciones y sus costumbres ha traído a personas relevantes incluyendo a científicos de primer nivel de vuelta.
9. La aspiración (nacional) a la seriedad y la transparencia, en la forma de trabajo asociado con una cierta mentalidad racionalista para abordar propuestas de solución.
10. El respeto nacional por la institucionalidad fortaleciendo el modelo democrático (que ha permitido evitar el caos en situaciones muy apremiantes, en el pasado).
11. Desprendimiento para poner los proyectos innovadores realmente al servicio de un Uruguay con eje en el desarrollo productivo, sin perder la solidaridad para ayudar a los más desposeídos.
12. La creatividad y el ingenio personal como opciones válidas para sobreponerse a situaciones de crisis económicas, social o política que pueden generar condiciones de extrema pobreza.
13. La confianza en el estudio y la formación (sistemática) como un mecanismo de perfeccionamiento personal y de ascenso social.
14. Rescatar la importancia del trabajo "bien hecho", la prolijidad, la cortesía y la puntualidad como una forma de diferenciación social y laboral.
15. Hay capacidad intelectual en la población para entender la diferencia entre la copia de algo existente y la posibilidad de desarrollar un proceso innovador.
16. Ser optimista como aquel que está decidido a hacer lo que haga falta para asegurarse un destino satisfactorio, convencido de que lo que haga cambiará las cosas.
17. Celebrar el éxito, sin desconocer la solidaridad hacia los menos favorecidos.
18. Aumentar la confianza en el individuo y en su auto-transformación.
19. La comparación con los pares (conciencia del ridículo).
20. La potencialidad de las entidades generadas por el Estado para liderar o facilitar el proceso de cambio.
21. Se aprecia cada vez mas la importancia del valor de la búsqueda de la "utilidad social" en lo que se investiga o emprende.
22. La oración y la meditación hasta formas de auto-conocimiento más filosóficas.

	Las prácticas burocráticas e innovadoras: mitos y realidades en el Uruguay	Carlos Petrella
--	---	-----------------

Valores (o creencias) que retrasan los cambios

1. Miedo irracional al cambio (en general) en un país de raigambre conservadora.
2. Falta de capacidad y técnicas innovadoras para repensar los propios modelos productivos.
3. Falta de pensamiento sistémico para ver lo global, en lugar de los casos particulares.
4. No se valoriza el éxito empresarial, siendo en general mal visto, generando envidias y dudas éticas hacia quien resulta exitoso.
5. El peso que tiene el igualitarismo y la mesocracia en los patrones de comportamiento en el trabajo o el estudio.
6. El "Institucionalismo anquilosado de los empleados públicos que son un porcentaje altísimo de la población activa".
7. No se valora la competencia en el sentido que no se la ve como algo bueno que mejora a las empresas y fomenta la innovación.
8. El hecho que no es muchas veces "bien vista" la persona que se destaca del resto.
9. No se permite apreciar y no se valora como modelo a quien tiene éxito.
10. Escaso reconocimiento a la productividad (como valor), lo que conlleva a que no se fomente la innovación para mejorar.
11. La tradición pesa mucho. Se depende mucho de materias primas sin valor agregado porque (históricamente) "siempre fue así".
12. Preponderancia del pensamiento negativo: "sí, pero...", "esto no anduvo".
13. Tendencia a atacar las personas y no las ideas ("el que lidera este proyecto es non sancto")
14. La ultra-valoración del conocimiento humanista dada por la intelectualidad uruguaya y que se "permea" a todos los niveles.
15. Menosprecio de los conocimientos aplicados, excepto en la medicina y en el agro.
16. No se valoriza la aplicación del conocimiento científico, con lo que la articulación de lo académico y lo empresarial es baja.
17. La idea de que una persona es profesionalmente respetable si tiene éxito en el extranjero.
18. La ideologización política de la innovación en muy diversos terrenos de aplicación.
19. La autonomía universitaria como valor para sustentar la estrategia de "no cambio".
20. La forma de gobierno de la UdelaR y sus enormes dificultades para adaptarse (para realizar) los cambios necesarios.

	Las prácticas burocráticas e innovadoras: mitos y realidades en el Uruguay	Carlos Petrella
--	---	-----------------

21. La creencia de que la educación nacional es buena, lleva que no se encaren reformas de fondo.
22. La sociedad en general y también las empresas, consideran que el Estado tiene que pagar todo.
23. La visión de que todo debe esperarse del Estado y no de cada individuo o empresa (Estado paternalista).
24. Entender la “gorda organización política” del Uruguay como una forma de generar y disfrutar privilegios.
25. No se reconoce (por lo menos económicamente) la profesionalización del empresariado.
26. No se valoriza el exportar (como una fuerza para innovar). Hay pocos tratados de libre comercio o de inversiones funcionando.
27. No se aprecia (la importancia de) la inversión, se piensa que los bienes deben durar eternamente, en vez de actualizarse.
28. Existe, cierta desconfianza natural hacia el éxito personal o profesional ajeno.
29. La idea “a priori” de que los productos importados son mejores que los productos nacionales.

	Las prácticas burocráticas e innovadoras: mitos y realidades en el Uruguay	Carlos Petrella
--	---	-----------------

5 Aportes de la consulta sobre cambio utilizando DELFOS

5.1 Los grandes problemas planteados

- a) A nivel de diseño institucional, es claro que las instituciones nacionales, y sobre todo el Estado – la más desarrollada y ubicua de todas – han sido diseñadas con dos presupuestos centrales: la lógica de la universalidad, del centralismo y la lógica del control. En otras palabras, se presupone que las cosas se pueden hacer, y de hecho se parte de la base de que se han hecho antes - puesto que ya se ha diseñado un procedimiento válido en todos los casos (universal y centralizado) – y lo que interesa es controlar su desarrollo para evitar desvíos. Como consecuencia, la innovación es algo muy trabajoso, pues involucra el diseño e implantación de procedimientos alternativos universales y centralizados, resueltos para todos los casos y con avales de múltiples involucrados, para su puesta en marcha y luego la ruptura de la lógica del control, por lo menos durante la implantación del nuevo modelo. Las dificultades de diseñar el nuevo proceso con universalidad y luego la incertidumbre que esto genera y los inevitables errores que el desarrollo de lo nuevo traerá aparejado se transforman en argumentos para no cambiar extremadamente fuertes. No hay que dejar de lado que en otros países, de mayor porte o más heterogéneos, la universalidad es una pretensión imposible y por lo tanto la innovación se produce aunque sea en la heterogeneidad subyacente en la sociedad (pensar en el caso brasileño, o en el caso boliviano, por poner ejemplos, donde sociedades diversas inevitablemente resuelven los problemas de diversa forma y luego el Estado tiene que homogeneizar, validar algo para lo que “llega tarde” y no siempre sin conflictos).
- b) A nivel cultural, es posible que la concepción de base de la colonia española esté en la raíz de esto. No hay que olvidar el carácter fuertemente extractivo y no productivo desde donde se concibió la conquista, donde el Nuevo Mundo era depositario de una riqueza que se debía extraer más que desarrollar, y donde el problema entonces era controlar esa extracción desde una organización estatal (en este caso de la corona española) para evitar desvíos y pérdidas al patrimonio real. Allí nació la organización de los estados de América del Sur, organización burocrática pero controladora, racional en el control y mucho menos en el desarrollo y la inversión productiva que se explica históricamente por esta concepción extractiva. Más aún, la idea de que la riqueza está allí, no se debe crear, sino que se debe repartir es propia de toda la concepción latina de la economía, concepción que es claramente pre-capitalista. El debate político muchas veces se centra en cómo se debe distribuir o en evitar que alguien se apropie indebidamente de lo que es de todos, mucho más que en cómo se crean oportunidades y se impulsan nuevos desarrollos.
- c) A estas características culturales se les sumó, en la primera mitad del siglo XX una especie de “certidumbre de haber llegado a la tierra prometida” por parte de importantes contingentes de inmigrantes que encontraron en la protección del Estado Batllista las seguridades que en su Europa natal no habían tenido. Ese modelo del Estado Batllista paternalista, que asegura un “cargo público inamovible” o por lo menos da lo básico para vivir y la jubilación también – más allá de la concreción efectiva de estas promesas, sin duda en gran parte cumplidas para importantes sectores – tuvo como subproducto el de

	Las prácticas burocráticas e innovadoras: mitos y realidades en el Uruguay	Carlos Petrella
--	---	-----------------

transformar a hijos de inmigrantes con oficio y capacidad de emprendimiento en oficinistas buscando “una posición”, como dijera Figari en sus críticas al modelo educativo Batllista. El paradigma pasó a ser prepararse para conseguir “el empleo para toda la vida”, lo cual refuerza las rigideces y mata el emprendedurismo.

5.2 Conclusiones preliminares respecto de los grandes problemas planteados

Como conclusión los referentes han considerado que parece más adecuado proceder a cambiar el punto de vista en dos aspectos relevantes, por lo menos:

- a) Evitar la universalidad de las propuestas, y sobre todo el esquema centralista y planificador. La innovación debe darse en ambientes que permitan la experimentación y la competencia de opciones diferentes, que en su propio desarrollo contestarán la pregunta de cuál es más apta, no se debe dar a partir de un gran debate abstracto acerca de cuál es el nuevo proceso o sistema a implementar, sino en la experimentación concreta de nuevas alternativas.
- b) Se debe apostar a fortalecer la cultura de la producción, de la creación de riqueza, de la creación de oportunidades, priorizándola y dándole más espacio que al problema de la pelea distributiva o el de la corrupción, que son importantes por otras razones, pero ya tienen espacio cultural importante. En otras palabras, emprendedores en vez de aspirantes a empleados o burócratas fiscalizadores... por lo menos en sectores estratégicos de la sociedad, con dinamismo y compromiso.

En este contexto, parecería que el problema de la organización burocrática y centralista se ha transformado en el problema de la apertura de espacios de competencia y a la formación de una cultura del emprendimiento y la innovación. El problema no es que sean burocráticos en el sentido de Weber (organizaciones basadas en la racionalidad), el problema es que son rígidos y pretenden abarcar o regular toda la vida social, matando los espacios para la innovación.

Un Estado más modesto y menos centralizador, con más espacios para la iniciativa de la sociedad civil es lo que se precisa. Pelear contra la burocracia es entonces abrir espacios para los emprendimientos privados, sociales, culturales. El desafío se podría plantear también de esta forma: “hay que pasar de una visión centralista y panificadora a una versión plural centrada en la sociedad civil y en el mercado”.

5.3 Los “REFLEJOS” que bloquean las posibilidades de progreso

- a) Las dificultades para poder contrastar las diferentes productividades, cuando se aplican diferentes sistemas de intervención estatal. La contrastación de esos diferentes resultados, tal como se ha experimentado en otros países del mundo, será de decisiva importancia para cambiar los hábitos mentales en los responsables de las reformas.
- b) La tendencia a ver la vida social y económica como un juego de suma cero: yo sólo puedo ganar lo que otro pierda, y el otro sólo puede ganar si yo pierdo. La lógica “win-win” nos resulta exótica y eso nos vuelve extremadamente conservadores.

	Las prácticas burocráticas e innovadoras: mitos y realidades en el Uruguay	Carlos Petrella
--	---	-----------------

- c) La convicción de que la mejor época del Uruguay ya pasó. Contrariamente a lo que pasa en muchos otros países, los uruguayos no ven al futuro como algo cargado de promesas, sino como algo cargado de amenazas. La idea que predomina es: mis padres vivieron mejor que yo y probablemente mis hijos van a tener una vida más dura que la mía. Esto refuerza el conservadurismo.
- d) La tendencia jacobina a igualar para abajo: aquí decimos “naides es más que naides”, en lugar de “naides es menos que naides”. Esta tendencia nos hace sentir que, si otro mejora su posición y yo no, entonces yo perdí. El “homo uruguayensis” todavía no alcanzó la racionalidad de Pareto.
- e) Ver a la desigualdad y a la pobreza como problemas de distribución: el problema no es que los recursos sean escasos, sino que están mal distribuidos. “Si falta plata es porque alguien se la llevó.” En la cultura uruguaya no existe ningún vínculo entre la noción de bienestar y la noción de esfuerzo productivo.
- f) La estructura (institucional) actual (a escala nacional) es lenta, pesada y burocrática (generando condiciones para mantener el status quo). Se denosta todo lo vinculado a la palabra “marketing” que en definitiva, no quiere decir otra cosa que “mercado en movimiento”.
- g) Se fomenta el sectarismo, donde es más importante quien tiene razón o quien manda que lo que efectivamente se hace con el poder o con la razón. En otras palabras, se debe salir de una cultura de la discusión y de la polémica vana, o de la simple lucha por el poder, y pasar a una cultura de resultados y rendición de cuentas de dichos resultados.

5.4 La percepción general de los riesgos de cambiar

La Reforma de Estado no está definida todavía en términos precisos. Muchos la ven simplemente como un proceso de transformación interna de las organizaciones públicas existentes y otros la ven como un proceso de asociatividad “Publico-Privado” capitalizando lo mejor de cada caso. Son dos visioens bien diferentes.

Específicamente, la segunda vertiente está siendo percibida como una amenaza a las “reglas de juego” del derecho administrativo público y al estatus de los funcionarios públicos en el marco de la normativa sobre la carrera administrativa, incluyendo cuestiones como el ingreso, la promoción o el despido y también las remuneraciones.

El peso de los corporativismos genera polémicas sobre las bases fundacionales de las instituciones que en definitiva, ocultan una lucha por el poder en las grandes organizaciones estatales y dificultan la posibilidad de estimular una cultura de resultados y rendición de cuentas por dichos resultados.

Es conocida la gran incidencia que tienen los funcionarios estatales en la conducción de las diferentes gremiales y en su Central Nacional, lo que agrega un factor de incertidumbre adicional respecto de los cambios que cada gobierno pregona y que se identifican genéricamente como “la reforma del Estado”.

Circunstancialmente, la presión sindical ante un gobierno como el actual, especialmente vulnerable a sus exigencias, puede conducir a que, en determinado momento, se cambie la condición de los trabajadores de una Sociedad Anónima perteneciente al Estado, pasando del derecho privado al público.

	Las prácticas burocráticas e innovadoras: mitos y realidades en el Uruguay	Carlos Petrella
--	---	-----------------

Una expresión de la debilidad frente a la presión sindical, ha sucedido en el pasado con los becarios y pasantes contratados por el Estado que, a la larga, terminan siendo funcionarios públicos, desvirtuando la finalidad del contrato previamente establecido cuyo objetivo no era ese. (una problemática abierta a la discusión que es objeto de muchas controversias)

5.5 Las opciones para generar los cambios requeridos

Según DELFOS (2007, ronda 1): “La problemática de la Innovación, unida a la Ciencia y la Tecnología, aparece – por lo menos a nivel de discurso – como uno de los ejes de la propuesta y se han generado iniciativas como la de la Agencia Nacional de Investigación e Innovación que prometen canalizar recursos hacia esta problemática, con mentalidad abierta, basada en fondos concursables, y con énfasis en el desarrollo de la vinculación academia / producción, lo cual es favorable y representa una oportunidad.”

Además se señala como relevante: “La creación de una organización especializada en el tema investigación e innovación. Ha surgido una nueva institución: la Agencia Nacional de la Investigación e Innovación. Se procura crear un Sistema Nacional de Innovación, articulando las distintas entidades y programas que trabajan directamente sobre el tema. En este sentido es un gran avance haber creado el Gabinete Ministerial de la Innovación, pero el mismo se ha reunido pocas veces y delega en un grupo técnico de poca relevancia política.

Por otra parte, se apunta como un logro: “La aparición de un sector privado ya más consolidado y la iniciativa del gobierno de apoyar la creación de una Agencia de Acreditación mejora la situación al permitir experiencias diferentes, con diferentes formas de gestión y más flexibilidad y tal vez agilidad.”

Otro de los puntos fundamentales está relacionado con el reconocimiento de la necesidad de replantear muchos aspectos del sistema educativo uruguayo, que ha sido tradicionalmente considerado como un icono de la sociedad nacional. A nivel del sector educación, se están generando lentamente interesantes ventanas de oportunidad. “A nivel de alfabetización nacional, se destaca la idea del: “Plan Ceibal que propone que todos los niños tengan acceso a una computadora mediante un proceso de equipamiento gradual programado para cubrir todo el país.”

Por otra parte: “Existe por primera vez en décadas un buen vínculo entre el poder político y la universidad estatal, que habría que aprovechar para coordinar mejor la formación de los profesionales que necesita el país.” Si todo esto pudiera generar adecuadas sinergias entre las instituciones educativas y los productores de software, eventualmente podría abrirse una nueva ventana de oportunidad nacional para exportar contenidos educativos, utilizando Internet como soporte. Estos cambios por lo menos han generado expectativas favorables.

	Las prácticas burocráticas e innovadoras: mitos y realidades en el Uruguay	Carlos Petrella
--	---	-----------------

6 Identificación de “casos de éxito” nacionales (síntesis)

- La educación universitaria privada y en especial los resultados que ha obtenido la ORT.
- La reforma del puerto de Montevideo y la terminal de contenedores (reforma del factor capital, de la competencia y de la eficiencia).
- La industria del software en general, y algunos de sus empresas en particular que han aumentado las exportaciones del sector de manera sostenida en su capacidad de proveer soluciones globalizadas. Y específicamente Artech.
- La industria láctea nacional fortalecida a partir del desarrollo de un modelo cooperativo muy especial como CONAPROLE.
- El desarrollo de la telefonía móvil, que ha alcanzado una cobertura muy importante como resultado de la competencia entre agentes públicos y privados.
- Sistema de trazabilidad individual ganadero a nivel país.
- La participación integrada de agentes públicos y privados en el desarrollo de los cambios en la gestión del sistema previsional uruguayo.
- El Hospital de Tacuarembó el cual se ha convertido en un referente nacional y muchas veces regional.
- El nuevo accionar de la Dirección General Impositiva que está profesionalizando su actuación sin singularismos.
- Creación de la filial uruguaya del Instituto Pasteur como una oportunidad para generar nuevos proyectos de investigación en el país.
- El desarrollo de la industria forestal a partir de una clarificación de las reglas de juego.

Tipología identificada

En cuanto a reforma del Estado: la Ley de Puertos de principios de los 90 que ha dado muy buenos resultados.

En cuanto a desregulaciones: el desarrollo abierto de la telefonía móvil, en que compiten agentes públicos y privados.

En cuanto a la integración de agentes públicos y privados las experiencias de cambio en el sistema previsional.

En cuanto a iniciativa privada fundamentalmente: el desarrollo de la industria del software.

	Las prácticas burocráticas e innovadoras: mitos y realidades en el Uruguay	Carlos Petrella
--	---	-----------------

Como proyección nacional de un sector, la forestación y sus consecuencias actuales y futuras en materia industrial.

	Las prácticas burocráticas e innovadoras: mitos y realidades en el Uruguay	Carlos Petrella
--	---	-----------------

7 Una descripción general de los aportes

Uruguay ha encarado estrategias de aislamiento e integración al mundo oscilando cuando se visualiza cada escenario tanto como una oportunidad o una amenaza generando propuestas impulsoras de procesos de apertura o aislamiento que han operado en tiempos diferentes y también sincrónicamente. A pesar de las dificultades reconocidas por políticos, empresarios y trabajadores respecto de que el modelo antiguo de país ya no responde a las necesidades del mundo actual, y que hay que romper con el "vivir en el pasado", todavía no hay acuerdos fuertes sobre como hacerlo.

Los instrumentos para mantener el status quo en el Uruguay son actualmente muy fuertes. Con una burocracia estatal muy desarrollada y todavía en crecimiento, la innovación es dificultosa pues una característica inherente de la propia concepción burocrática es la resistencia al cambio. Los referentes consideran que los principales valores que pueden retrasar la innovación a escala nacional están en el área de "no arriesgar" con las decisiones, vivir protegido debajo de un paraguas llamado "Estado", del que todos somos dueños, pero ninguno responsable (reeditando la versión uruguaya de la *tragedia de los comunes*).

El cambio plantea desafíos filosóficos, políticos, económicos y sociales para toda la sociedad y específicamente para los agentes directamente involucrados que reaccionan muy fuertemente cuando se pueden ver afectados sus intereses. En un contexto más específico se ha planteado que "La opción podría ser la reforma de las empresas públicas y del gobierno central, a partir de leyes y si es necesario a partir de reformas constitucionales para establecer reglas de juego nuevas." Los referentes sostienen que "No parece aconsejable la solución "parche" de ir sacando cosas para afuera del marco legal estatal para poder ser eficientes, pero sin resolver el marco legal propiamente dicho."

Esquemáticamente los referentes han planteado que habría que actuar en varias direcciones: retirar al Estado de donde no debería estar, reforzar sus potestades de regulación y debilitar sus capacidades productivas, creando mercados sanos con participación de los privados y regulación estatal; reformar al gobierno central para asegurar su eficacia y transparencia, pero aumentando además drásticamente su agilidad y profesionalismo; introducir y aún agrandar al Estado en aquellos sectores donde la inversión es a largo plazo y es un bien público pero supera los horizontes de los actores privados (educación, investigación y desarrollo, infraestructura) y finalmente; en aquellos casos – que los puede haber - donde el Estado debe seguir siendo un agente productivo, buscar siempre complementar a los privados en condiciones de equidad en la competencia, y en lo posible evitar la acción directa del Estado buscando mecanismos indirectos para lograr los resultados.

FIN DE DOCUMENTO