



**UNIVERSIDAD PONTIFICIA DE SALAMANCA**  
**Campus de Madrid**  
**Facultad de Informática**

# **DOCTORADO EN INGENIERÍA INFORMÁTICA**

**Programa en Sociedad del Conocimiento**

**BIENIO 2004/06**

## **PROYECTO DE INVESTIGACIÓN:**

**Los valores empresarios en Uruguay  
en el marco de los sistemas de innovación  
Análisis del caso DUCSA dentro del grupo ANCAP**

## **DEFOS RONDA 1**

**Creencias, valores, ventanas de oportunidad,  
reforma del estado y casos de éxito  
V44**

**AUTOR: CARLOS PETRELLA**

**DIRECTOR: DR. LUIS JOYANES AGUILAR**

Madrid, mayo de 2007



## Tesis de Doctorado

### Documento de trabajo: DELFOS Ronda 1

Carlos Petrella

## 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 que por sus características es ciertamente relevante a escala nacional; 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 la posibilidad de explicitar esos conocimientos de una manera ordenada que pueda transferirse de una mejor manera 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 o de rupturas innovadoras, considerando la realidad comercial y operativa en que se desarrollan. Después de todo, este es el papel que deberían desempeñar, quiénes 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 específicos para establecer un marco interpretativo relacionado con el estudio de un caso, en el Uruguay contemporáneo analizando 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



## Tesis de Doctorado

### Documento de trabajo: DELFOS Ronda 1

Carlos Petrella

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.

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 tienen 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 los procesos innovadores muchas veces asociados al cambio tecnológico, abriendo circunstancialmente espacios de posibilidad de muy diversa envergadura, que pueden y deben ser capitalizados.

	<p><b>Tesis de Doctorado</b></p> <p><b>Documento de trabajo: DELFOS Ronda 1</b></p>	<p>Carlos Petrella</p>
---	---	------------------------

## 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. 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 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 comprensivistas”, 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, para utilizar el enfoque propuesto por el método Delfos se seleccionaron un conjunto de referentes para realizar las consultas. 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 la RONDA 1 es el que sigue en este documento y próximamente estará disponible por Internet. Por otra parte, muchos de los aportes realizados por los referentes están integrados en el informe final de la investigación, que se está comenzando a integrar al cierre de la tercera ronda DELFOS, a partir de los documentos de trabajo que habían sido definidos al inicio del proyecto.



## Tesis de Doctorado

Documento de trabajo: DELFOS Ronda 1

Carlos Petrella

# Resultados de la Ronda 1 aplicando DELFOS

## Creencias, valores, ventanas de oportunidad, Reforma del Estado y casos de éxito.

### PARTICIPANTES

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.

### PREGUNTAS

1. **¿Qué creencias nacionales operan con mas fuerza para sostener la burocracia en el Estado uruguayo?**
2. **¿Qué valores generales de los uruguayos podrían acelerar o retrasar los procesos de innovación en el Uruguay?**
3. **¿Qué “ventanas de oportunidad” podrían capitalizarse para generar cambios en el status quo vigente para mejorar la capacidad de innovar?**
4. **¿Cómo podría abordarse el desafío de encarar la reforma del Estado para mejorar la capacidad productiva nacional?**
5. **¿Qué casos de éxito nacionales podrían utilizarse como referencia en el futuro mediano (2 o 3 años) para mejorar los procesos de innovación?**



## Tesis de Doctorado

### Documento de trabajo: DELFOS Ronda 1

Carlos Petrella

## RESPUESTAS

### 1 ¿Qué creencias nacionales operan con mas fuerza para sostener la burocracia en el Estado uruguayo?

#### IDEA DE BUROCRACIA

La idea de burocracia admite muchas acepciones generadas para cumplir la sistematización en general mecanicista de las funciones administrativas, de gobierno y de gestión en las “formaciones sociales” en tiempos y sociedades bien diferentes.

La burocracia no constituye es un desafío exclusivo de la sociedad contemporánea. Puede hablarse de burocracia ya en los grandes imperios centralizadores, egipcio, chino y mesopotámicos. En esas civilizaciones capitalizaban beneficios de una buena administración y también sufrían los perjuicios de sus desviaciones, como hoy en día.

Una organización burocrática es, en términos conceptuales, una estructura organizativa caracterizada por procedimientos regularizados, división de responsabilidades, jerarquía y relaciones impersonales. El término burocracia con esa acepción, puede referirse entonces a cualquier organización.

El modelo burocrático suele generar formas de funcionamiento que se caracterizan por la racionalidad de las decisiones, la impersonalidad, su tendencia a lo rutinario y la centralización de su autoridad. Aún con esas características, pueden haber organizaciones burocráticas que funcionen bien o mal.

Sin embargo, en ocasiones al término burocracia se asocia con elementos como el anquilosamiento o el quietismo, que generan procesos de mantenimiento del status quo muy fuertes y también rigidez en la forma de administrar los recursos humanos y materiales del Estado.

Hay definiciones que plantean la concepción de burocracia como la influencia excesiva de los empleados públicos en los negocios del Estado. Es la elite que forman los empleados, ya sea de la empresa privada o de la función del Estado, que desarrollan tareas administrativas y organizacionales.

El término “burocracia” puede entenderse también como la forma en que los recursos humanos y materiales son administrados. Esto es las estructuras de



## Tesis de Doctorado

### Documento de trabajo: DELFOS Ronda 1

Carlos Petrella

cargos, las normas generales, los procedimientos operativos o las reglas que definen los trámites, con los que opera la organización para cumplir con sus cometidos.

Si por “burocracia” se entiende, la participación de los empleados del Estado (PE, GDs y Entes entre otros), entonces no existen connotaciones negativas. En ese sentido, la “burocracia” es un elemento necesario, tiene relación con la forma de administrar los recursos humanos (y materiales) que se requieren para su normal funcionamiento.

### EL ESTADO VISTO POR LOS URUGUAYOS

En Uruguay existe una percepción arraigada en la población de que el Estado debe cumplir un rol muy relevante en ciertas áreas del quehacer nacional: (i) promoción del desarrollo socioeconómico, (ii) protección a los grupos sociales desprotegidos: pobres, indigentes, niños, ancianos,... (iii) asegurar la educación, la salud, la seguridad, (iv) dirigir el desarrollo del País.

Dicha percepción fue erosionada desde que las corrientes neoliberales entraron a predominar en el escenario y se comenzó a impulsar el Estado en términos más restringidos, como responsable de la seguridad y relaciones internacionales y no mucho más. La actual conducción política del país estaría revirtiendo esta postura y retomando los viejos paradigmas.

El Estado – tratando de salvaguardar los legítimos intereses de los funcionarios - acordó garantizar a los mismos su inamovilidad, como consecuencia de prácticas que determinaban que cambios en los partidos gobernantes implicaban cambios en los funcionarios (destituciones / contrataciones), lo cual fue históricamente totalmente negativo para el país.

Por otra parte, los aspectos económicos que limitaban la disponibilidad de recursos presupuestales, condicionaron las formas sociales de hacer valer las reivindicaciones. Un prolongado estancamiento económico, verificado desde mediados de los '50 (en tres décadas el promedio de crecimiento del PBI ronda en el 1 %) generó un fortalecimiento del corporativismo para defender intereses de clase.

A pesar de la fuerte presencia de intereses corporativos en la sociedad, los funcionarios públicos no son percibidos como un actor (o un conjunto de actores) capaz de actuar en función de sus propios intereses corporativos y por lo tanto de manera contraria a los intereses de la generalidad de los ciudadanos.

Pesa mucho en la conducta de los ciudadanos, la conveniencia de contar con el Estado como empleador seguro. El Estado es en fin el mejor patrón, no paga bien pero lo hace todos los meses, hace todos los aportes y además paga todos los beneficios sociales, sin tener que reclamar nada.



## Tesis de Doctorado

### Documento de trabajo: DELFOS Ronda 1

Carlos Petrella

## APROXIMACION A LA RESPUESTA

En este contexto, las creencias que operan con mas fuerza para sostener la burocracia son:

1. La desconfianza como actitud "a priori", por lo cual se incorporan múltiples controles previos y etapas con autorizaciones por parte de varios niveles de jerarquía (en lugar de confianza con auditorías posteriores).
2. Un buen gobierno constituye un buen soporte para la sociedad civil. Los únicos que pueden desviar el recto funcionamiento del Estado son los malos gobiernos. Si hay un gobierno razonablemente democrático y decente, entonces sólo velará por el interés de los ciudadanos.
3. Uno de los puntos fundamentales es el concepto de forma en que se procede a generar la riqueza. Los uruguayos suelen considerar que la riqueza "está" y el Estado sólo debe repartirla.
4. Una fuerte mentalidad del Estado como protector de la actividad nacional. El arraigado papel que ha desempeñado el Estado como regulador y actor de la actividad nacional.
5. La asociación de la existencia de un Estado que cuida la calidad de vida de la población. Si hay alguna necesidad significativa que no está siendo satisfecha, el comportamiento normal es convertirla en demanda dirigida al Estado.
6. Se identifica al Estado como "solucionador" de problemas. Cuando se generan problemas de trabajo, vivienda, alimentación, salud o similares, es el Estado Benefactor el principal responsable de resolverlos. El Estado debe salir en auxilio de las necesidades de los ciudadanos.
7. Es "mejor" que el Estado mantenga algunas actividades monopólicas. ¡No a las privatizaciones! Esta creencia aumenta o mantiene grande el aparato estatal (desde el agua hasta la telefonía). "Mientras las empresas sean públicas no se llevan nuestra riqueza".
8. Mantener las empresas públicas es una forma de defender el patrimonio nacional. Los privados no estarían garantizado de la misma manera esa preservación. Más aún a la vista de la corrupción a la que dio lugar las privatizaciones, por ejemplo, en Argentina.
9. El pensamiento conservador como resguardo para la enorme mayoría de los ciudadanos. Hay una tendencia general a no arriesgar ni modificar el status quo, salvo cuando existe una motivación política para hacerlo. La idea de seguridad tiene un peso enorme en las propuestas.
10. La seguridad laboral que brinda el Estado como fuente de tranquilidad en el mundo del trabajo. La gente dice: mi sueldo será muy bajo, pero por lo menos tengo la garantía de un empleo de por vida, cobertura social para siempre y una pensión mínima.
11. Existe la "creencia" sobre la inamovilidad (como valor defendido constitucionalmente) de los funcionarios públicos. Se arrastra una condición que forma parte de un pasado más glorioso en que el estatuto de funcionario público era "lo máximo".
12. La necesidad de brindar cobertura social estatal para los más desprotegidos. El Estado va a ser más benevolente y menos "interesado" que las organizaciones



## Tesis de Doctorado

### Documento de trabajo: DELFOS Ronda 1

Carlos Petrella

- civiles no gubernamentales a la hora de proteger a los ciudadanos más pobres, vulnerables o indefensos.
13. Los uruguayos le tienen miedo a un mercado de empleo competitivo y sueñan con que el tío que es amigo de un diputado pueda conseguirles una oportunidad (se tienen más fe para jugar el juego de las influencias personales).
  14. El peso de la tradición y, más que todo, la incertidumbre asociada a que la realidad sea de otra manera. No se está dispuesto a asumir los riesgos de fracasar, por ende se mantiene el estatus quo como un mal menor (Más vale malo por conocido que bueno por conocer).
  15. La directiva implícita de “NO INNOVAR” es la mejor manera de sobrevivir en el ámbito público. Aquel que contraviene la norma nunca escrita de no innovar es sancionado, no importa el resultado que obtenga. Si le va bien pierde, si le va mal también.
  16. Cuanto más burocracia, más necesidades de mano de obra y como consecuencia: más oportunidades de captar electores. Allí dejamos por el camino: eficiencia, desarrollo personal, competencia para el cargo, procesos eficientes y eficaces, costos razonables de operación.
  17. Un rol ciudadano pasivo ante la burocracia Estatal. El problema burocrático no es asunto mío y por lo tanto, como ciudadano no me corresponde arreglarlo. Ello está relacionado con no ser protagonistas de los cambios, que desde el exterior se ve como que Uruguay es un país “lento”.
  18. El creer que el Estado es quien debe tener las iniciativas en todos los ámbitos de la sociedad, y que debe tener el aparato para proponer acciones, ejecutarlas y controlarlas (vs. una participación más orgánica de la sociedad civil y las empresas, que son vistas como con intereses contradictorios con el interés común).
  19. No se percibe que la ineficiencia del Estado constituye un costo que los ciudadanos terminan pagando. No hay un sentido de urgencia porque no se visualiza el “costo” que tiene en cada ciudadano la burocracia actual y lo que representa no tomar una medida adecuada en tiempo y forma.
  20. Probablemente exista un “miedo” a dismantelar la burocracia existente, por lo desconocido que resulta ese camino y por los costos que los gobernantes no han querido asumir. Puede ser “cautela”. Puede ser “temor”. Puede ser “inseguridad”.
  21. Los gobernantes han fomentado durante muchos años el clientelismo empresario y ciudadano y esto ha producido una hipertrofia del Estado acompañada por un crecimiento burocrático. Combatir ese crecimiento implicaría un costo social (y político) muy alto que los agentes decisores no estarían dispuestos a pagar.
  22. No hay una cultura que considere favorablemente el éxito privado. Existen algunas excepciones como por ejemplo cuando el éxito está asociado a emprendimientos que la sociedad percibe con interés general, tales como la innovación tecnológica o la creación de nuevos empleos entre otros.
  23. El sector privado nacional ha carecido de empuje en muchas circunstancias, apareciendo en el imaginario colectivo como apropiándose de rentas, sin la adecuada contribución al crecimiento general.
  24. Existe en general una visión negativa de lo privado (que vincula la ganancia o la riqueza con la baja moral y los procedimientos sucios para obtenerla. El



## Tesis de Doctorado

### Documento de trabajo: DELFOS Ronda 1

Carlos Petrella

- empresario privado exitoso (que hace dinero), lo debe haber hecho en forma ilegítima) Nadie se enriquece con su trabajo.
25. Existe desconfianza hacia la empresa privada, que aún hoy prevalece en los ámbitos de negociación colectiva y de definiciones políticas. Al desconfiar de la empresa privada, la única solución es seguir manteniendo el Estado productor de las empresas estatales (y su burocracia).
  26. Mientras el sector privado está movido por intereses particulares poco confiables, el Estado está más allá del juego de intereses. Se lo considera como una entidad neutra y abstracta que sólo piensa en el bien de los ciudadanos.
  27. Es conveniente contratar con el Estado porque las instituciones gubernamentales pueden tolerar amplios márgenes de incumplimiento de los acuerdos previamente establecidos (por parte de empresa contratadas y de los funcionarios).
  28. El derecho al trabajo (como valor de poseer un trabajo, no de desempeñarse eficazmente en el mismo) lleva a defender la burocracia, no cuestionando la necesidad de ese puesto de trabajo o la eficiencia con la que es desempeñado o el costo social de ese “derecho” del trabajador.
  29. Existe una cultura generalizada, aun en ámbitos privados, de desesperanza, de agobio, de cansancio, y de que la vida es un padecimiento. Saludos como el clásico “voy tirando”, o “todo tranquilo, por suerte”, muestran estas creencias y actitudes fuertemente arraigadas en toda la sociedad.
  30. La concepción del sistema educativo para formar profesionales universitarios o especialistas técnicos para ser empleados públicos y privados y no para desenvolverse como empresarios. Donde además se considera que ser empresario es algo (socialmente) un poco mal visto.
  31. Existe latente el miedo a implementar el régimen privado por una eventual corrupción (en el sistema político) en los procesos de privatización o asociación. Los ejemplos regionales desarrollados en las últimas décadas no ayudan (Argentina fundamentalmente).
  32. La aceptación, como si fuese de origen divino, de las normas burocráticas estatales. Esto se profundiza por la ausencia del premio al mérito. El Estado es una burocracia y no una meritocracia. Manda el que inventa la oficina y el trámite y no el que resuelve los problemas o simplifica los procesos.



## Tesis de Doctorado

### Documento de trabajo: DELFOS Ronda 1

Carlos Petrella

#### **ANALISIS (de los referentes)**

La mayor parte de las respuestas se refieren a cierto "pensamiento conservador de la enorme mayoría de los ciudadanos". Este pensamiento conservador implica no arriesgar, no apostar al cambio, preferir la seguridad aún sacrificando posibilidades más creativas y de mayor realización personal (punto de vista de la seguridad del empleo) y preferir que sea el Estado el propietario de las empresas y no los privados (punto de vista de la seguridad del usuario).

Puede originarse en el Batllismo, con su defensa del Estado y de la propiedad estatal de las empresas, asociándose la existencia de un "Estado protector" con una mayor calidad de vida para la población. Si hay alguna necesidad significativa que no está siendo satisfecha, el comportamiento normal es plantear la demanda al Estado. Mantener las empresas públicas es una forma de defender el patrimonio nacional. Los privados no estarían garantizado de la misma manera esa preservación.

La prohibición del ingreso a la función pública mantenida durante muchos años, no disminuyó el interés de los uruguayos por esos empleos. Bastó el conocimiento de los primeros llamados a concurso (por la forma que fuera), para que decenas de miles de personas se desesperaran por ingresar (quienes cumplían las mínimas condiciones requeridas) o por no poder ingresar (personas mayores a 30 años, por ejemplo protestando por la discriminación de que eran objeto).

En ese sentido, parece que la afirmación de que "El Estado es en fin el mejor patrón, no te paga bien pero lo hace todos los meses, hace todos los aportes y te paga todos los beneficios sociales, sin tener que reclamar nada", es cierta. Como corolario de esa seguridad, se ve la no-exigencia, el no-reclamo de eficiencia, lo que lleva al riesgo moral (la falta de premio e incentivo puede llevar a que el buen funcionario pierda su motivación y se contagie del "mal funcionario").



## Tesis de Doctorado

### Documento de trabajo: DELFOS Ronda 1

Carlos Petrella

## 2 ¿Qué valores generales de los uruguayos podrían acelerar o retrasar los procesos de innovación en el Uruguay?

Como en el caso anterior en primera instancia hay que definir qué significa innovación. Hemos discutido con profundidad el concepto y es algo así como “arena entre las manos”. En este caso casi todos utilizan la acepción Schumpeteriana- innovación de productos, procesos, mercados, insumos y gestión entre otros factores.

- **Comentarios generales**

Curiosamente la percepción de estar en un mundo globalizado al que es necesario integrarse, considerada 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 Batllismo 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 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.



## Tesis de Doctorado

### Documento de trabajo: DELFOS Ronda 1

Carlos Petrella

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.

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.

Una prueba de ello la tenemos al momento de los revisionismos relacionados con la administración pública que terminan en el Poder Judicial, pero que administrativamente ni el Poder Ejecutivo ni el Poder Legislativo, toman acciones ejemplarizantes.

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.

Romper la resistencia al cambio no es sencillo. Las creencias predominantes en una sociedad son (en general) el resultado de procesos culturales cuya modificación requiere procesos educativos de larga duración, los cuales, en nuestro país, no han sido encarados.

Es necesario que los uruguayos procuren desterrar el voluntarismo como criterio sin base real, trabajar por los ideales paso a paso (sobre bases más realistas), y orientarse a la acción de manera de: ocuparse, en vez de preocuparse.

La “baja autoestima” y la “queja permanente” forman parte de la forma de expresión más habitual de los uruguayos. Eso asociado con el “ánimo de



## Tesis de Doctorado

### Documento de trabajo: DELFOS Ronda 1

Carlos Petrella

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.

La integración 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 debemos exportar; 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, 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.

 <p>Universidad Pontificia de Salamanca</p>	<p style="text-align: center;"><b>Tesis de Doctorado</b></p> <p style="text-align: center;"><b>Documento de trabajo: DELFOS Ronda 1</b></p>	<p>Carlos Petrella</p>
--	---	------------------------

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

• **Valores (o creencias) que aceleran:**

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.

 <p>UP SA Universidad Pontificia de Salamanca</p>	<p style="text-align: center;"><b>Tesis de Doctorado</b></p> <p style="text-align: center;"><b>Documento de trabajo: DELFOS Ronda 1</b></p>	<p style="text-align: center;">Carlos Petrella</p>
--	---	--

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.

• **Valores (o creencias) que retrasan:**

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.



## Tesis de Doctorado

### Documento de trabajo: DELFOS Ronda 1

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.



## Tesis de Doctorado

### Documento de trabajo: DELFOS Ronda 1

Carlos Petrella

## ANALISIS (de los referentes)

### Retrasar:

1. Miedo irracional al cambio, especialmente en la intelectualidad (ejs. la dificultad para cambiar la UdelaR, la creencia de que la educación nacional es buena, etc).
2. El peso que tiene el igualitarismo y la mesocracia en los patrones de comportamiento en el trabajo o el estudio. Como casos particulares de lo anterior, no se valoran...
  - el éxito, en especial, el empresarial, siendo en general mal visto, generando envidias y dudas éticas hacia el exitoso.
  - la competencia (no se la ve como algo bueno que mejora a las empresas y fomenta su innovación).
  - la búsqueda de la productividad (como valor), lo que conlleva a que no se fomente la innovación para mejorarla.
  - El desempeño individual.
3. Preponderancia del pensamiento negativo. Ejemplos:
  - "sí, pero...".
  - "esto no anduvo".
  - "eso acá no, en otro lado podría ser...".
  - la "baja autoestima" y la "queja permanente".
4. La visión de que todo debe esperarse del Estado y no de cada individuo o empresa (Estado paternalista).

### ***Acelerar***

1. La emigración permite internalizar en cada familia uruguaya la modernidad y las políticas exitosas. La idea de que todos los uruguayos salen adelante (si no tienen formación especial) y triunfan (si la tienen), debería canalizarse hacia el logro "hacia adentro" en el país.
2. El cambio hacia un nuevo gobierno de carácter progresista es una oportunidad para que la intelectualidad (tradicionalmente de izquierda), apoye en forma entusiasta, los procesos de cambio. El arraigo de los uruguayos a su país está trayendo científicos de primer nivel de vuelta. Ellos, junto a quienes están en el país pueden llevar adelante proyectos innovadores.
3. La aspiración (nacional) a la seriedad y la transparencia, en la forma de trabajo, una cierta mentalidad racionalista.
4. La creatividad y el ingenio personal como opciones para sobreponerse a la pobreza o a las situaciones de crisis.

 <p>Universidad Pontificia de Salamanca</p>	<p style="text-align: center;"><b>Tesis de Doctorado</b></p> <p style="text-align: center;"><b>Documento de trabajo: DELFOS Ronda 1</b></p>	<p>Carlos Petrella</p>
--	---	------------------------

Como conclusión, la incertidumbre a escala nacional puede ser uno de los elementos que promueva la innovación o que la detenga. Situaciones de crisis como las del 2002 causaron retracción en cuanto a la innovación, en algunas áreas, pero también estimularon la creatividad de las empresas, que trataron de superar la dependencia en que se habían manejado hasta ese momento.



## Tesis de Doctorado

### Documento de trabajo: DELFOS Ronda 1

Carlos Petrella

### **3 ¿Qué “ventanas de oportunidad” podrían capitalizarse para generar cambios en el status quo vigente para mejorar la capacidad de innovar?**

#### **PLANTEOS DE PARTIDA**

1. Por primera vez en la historia de Uruguay se tiene un gobierno, con mayoría parlamentaria y que tiene en sus prioridades declaradas la búsqueda de la innovación, fomentando la investigación y la sociedad del conocimiento. Existe una Comisión de C&T en el Senado que se viene movilizando por la temática desde hace varios años y recientemente se creó su par en Diputados. O sea, que existe aval político total a la innovación.
2. Existe un bajo nivel de trabazón política por las mayorías parlamentarias existentes. Los que han sido más renuentes al cambio son la actual mayoría, pero tienen la obligación de gobernar, por lo cual tienen que introducir los cambios. La oposición ha sido más favorable al cambio y está condicionada por su discurso pasado. Cambio sin resistencia política es mucho más fácil.
3. Tenemos un gobierno que no llegó prometiendo un futuro, sino prometiendo un pasado: volver al país abundante y feliz de nuestros abuelos. Es muy sano que tengamos este gobierno, porque hay una proporción muy grande de uruguayos que cree que hay una vía directa de retorno a ese pasado idílico. Si hasta ahora no habíamos recorrido esa vía era porque teníamos gobernantes corruptos o ineficaces.
4. Hace falta que los uruguayos pasemos por experiencias traumáticas, más tarde o más temprano, para descubrir que no hay atajos fáciles que nos lleven a la abundancia y al bienestar para todos. Sólo cuando terminemos de hacer ese aprendizaje (que puede ser lento y difícil) se abrirá una ventana de oportunidad para el cambio que hay que transitar.
5. La crisis general del Estado benefactor nacional consolidado a mediados del siglo XX, que ahora ya no va a ser solamente un diagnóstico de la “derecha neoliberal”, abre la posibilidad de discutir el tema en otra perspectiva, y que se realicen cambios más efectivos que antes. La incógnita aquí es el peso real de los sindicatos y las corporaciones como promotores o bloqueadores de esos cambios.
6. La crisis económica del 2002 parecería que es una ventana que se está cerrando luego de cinco años, pero quizás están comenzado tibios intentos de articulación entre la investigación en las universidades y las necesidades de los



## Tesis de Doctorado

### Documento de trabajo: DELFOS Ronda 1

Carlos Petrella

empresarios; también se está esbozando el romper silos dentro del Estado y valorar la transversalidad, que potencia esfuerzos en cuanto a innovación.

7. La administración de cambios en los monopolios debe desarrollarse mediante la creación de “marcos regulatorios” que permitan el máximo de intervención de empresas privadas para realizar tareas que no son las estrictamente esenciales para el negocio.
8. La construcción de una “Visión compartida en algunos puntos clave en una organización” que parta de la base de que es importante que las organizaciones estatales recuperen la capacidad de brindar un buen servicio a la población. Una oportunidad es “Integración de servicios entre oficinas” públicas que actualmente operan aisladas como si operaran compartimentos estancos . (“Por ejemplo la prestación de servicios combinados en el área social”)
9. En el marco nacional la organización del sistema de investigación es prácticamente inexistente y tendría que ser creado incluyendo los subsistemas de Investigación básica libre, Investigación básica dirigida, Investigación aplicada, Desarrollo experimental general y Desarrollo experimental sectorial.
10. Capitalizar los centros de generación de conocimiento, sabiendo que la innovación, el descubrimiento, la invención se da generalmente en una base histórica de grupos humanos innovadores, descubridores, inventores que se refuerzan, estimulan, enseñan, producen e intercambian desde dentro. Son famosos los Premios Nobel que han salido del mismo centro de investigación.
11. Preservar el “capital educativo” que aún se mantiene en la sociedad nacional. (Los términos para hacerlo no están del todo claros en las propuestas generadas en esta instancia, más allá de la necesidad de descentralización y apertura a agentes privados para encarar propuestas más eficaces y eficientes).
12. La actual diversidad de oferta educativa terciaria universitaria que viene sumándose a la propuesta estatal. Esta ventaja está operando en forma paulatina y creciente.
13. Existe una gama amplia de instrumentos para impulsar la investigación, con complementariedad y que cubren la mayor parte de las necesidades de financiamiento de la CTI que están probados y aceptados. Las herramientas y procedimientos que se han venido usando en los varios programas en ejecución se reconocen como aceptablemente ecuanímenes; los proyectos concursables y la evaluación por pares no se discuten; y existen comités representativos en varios temas y áreas.
14. Construir una política internacional definida y de búsqueda de oportunidades para la inserción del Uruguay en el mundo (cuyo alcance habría que establecer en todas las dimensiones: política, económica, social y cultural).



## Tesis de Doctorado

### Documento de trabajo: DELFOS Ronda 1

Carlos Petrella

15. Pensar al “Uruguay productivo” desde una metodología global de mercadotecnia considerando qué necesidades mundiales pueden ser abastecidas con qué capacidades disponibles o a generar y generando oportunidades concretas (NUEVOS productos o servicios) que aporten resultados para todos los niveles (resultados empresarios propios y en asociados estratégicos, generación de empleo propio o en proveedores, impacto en el PBI mediante el circulante y el aporte tributario, etc.)
16. En la actualidad la globalización, y en particular la posibilidad de acceder a bienes de capital y otros bienes y servicios importados, constituye una oportunidad para las empresas locales de modernizar sus procesos de producción, para variar sus productos ofrecidos y para poder ver lo que hacen otras empresas en el mundo.
17. Los estados debieran detectar las tecnologías disponibles en el país y ubicar las necesidades de los mercados, tratando de investigar las tendencias prospectivas de aquellas tecnologías que resulte conveniente seleccionar y apoyarlas por su mayor capacidad para expandir la capacidad productiva nacional.
18. Hay que insistir fuertemente en la necesidad de que se produzca una transformación institucional y personal para entender el mundo global en el que comenzamos a integrarnos.
19. El cambio y la innovación tienen que reportar beneficios de todo tipo: económicos, sociales, políticos, culturales, a la sociedad y a los participantes. Si no hay beneficios tangibles, no hay cambio.
20. Un Estado que rinda cuentas ( en el sentido de “accountable” de los sajones), no lo que le llamamos rendición de cuentas que es un registro de gastos documentados, desconociendo si los recursos aplicados generaron los resultados previstos.

### VENTANAS DE OPORTUNIDAD ESPECIFICAS

1. La generación de "ámbitos pilotos" de innovación que permitan ver el ahorro de tiempo y el mayor porcentaje de ganancia. Estos "ámbitos pilotos" pueden ser las intendencias municipales, ciertas empresas públicas o ciertos entes autónomos o servicios del Estado.
2. El creciente reconocimiento actual de las redes, clusters y alianzas público-privadas como mecanismos para fomentar la competitividad; es una oportunidad para lograr sinergias que pueden contribuir a generar cambios en el status quo, estimulando la capacidad de innovar.



## Tesis de Doctorado

### Documento de trabajo: DELFOS Ronda 1

Carlos Petrella

3. La realineación de los centros educativos hacia la innovación, o sea en la búsqueda de una mejora del Capital Social.
4. La disminución de costos de comunicaciones (en todas sus posibles expresiones) que son necesarias en áreas como el desarrollo básico del conocimiento, la generación de inventos y el impulso de ideas innovadoras en general.
5. El aprovechamiento de las entidades generadas por el Estado (por ejemplo las empresas públicas) para liderar o facilitar el proceso de cambio productivo a escala nacional.
6. El puerto de Montevideo como “hub” del Mercosur: se están haciendo varias acciones que pueden fomentar innovaciones que lleven a ese objetivo. A tales efectos, se puede mencionar el reciente conglomerado logístico que conduce el programa PAC-Pymes.
7. Podría aprovecharse mejor los recursos humanos que emigraron, mediante mecanismos específicos como las políticas de “recuperación” de capital humano que aplicaron países como Irlanda y Canadá en algún momento.
8. La calidad de vida en Uruguay es también una ventana de oportunidad en el estado actual del mundo, que podría aprovecharse mejor atrayendo / estimulando la inmigración de “emprendedores” de otros países.
9. La designación sistemática de profesionales expertos como directores de las empresas públicas (como la Ing. María Simón o el Ing. Fernando Bracco en Antel, o el Ing. Fernando Puntigliano actualmente director del Puerto).
10. 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.
11. Enseñar a los niños y jóvenes a emprender tomando un riesgo un poco más alto que el de “mi hijo el empleado público” característico de la enseñanza del siglo pasado.
12. 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.
13. La aparición de un sector privado ya más consolidado y la iniciativa del gobierno de apoyar la creación de una Agencia de Acreditación, mejoran la situación al permitir experiencias diferentes, con diferentes formas de gestión y más flexibilidad y tal vez agilidad.
14. Convertir al LATU en un verdadero Centro de Productividad que atienda equilibradamente los factores de productividad, dirija y proporcione las inversiones que estimulen y controlen la innovación a éstos factores a saber: Tecnología, Capital, Trabajo, Economía de Escala y Administración.
15. La creación de una organización especializada en el tema investigación e innovación. Ha surgido, a tal efecto, una nueva institución – Agencia Nacional de la Investigación e Innovación-.
16. 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



## Tesis de Doctorado

### Documento de trabajo: DELFOS Ronda 1

Carlos Petrella

- mismo se ha reunido pocas veces y delega en un grupo técnico de poca relevancia política.
17. Crear observatorios para explorar tendencias y hacer estudios prospectivos a escala nacional.
  18. El 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.
  19. Crear un sistema nacional de Incentivos económicos y fiscales para el sector privado para fomentar la innovación, en coordinación con otras medidas de un plan estratégico conjunto y en coordinación con todo el Sistema Nacional de Innovación.
  20. La existencia del MERCOSUR. (que puede aportar condiciones para generar cambios que a la larga resulten innovadores para la cultura nacional)
  21. Los nuevos acuerdos comerciales y los proyectos que se están gestando (USA, Chile, Japón, etc.).
  22. La voluntad de los “financiadores internacionales” (BID, BM, etc.) de financiar el desarrollo de la innovación.
  23. Las inversiones extranjeras que traen consigo nuevas tecnologías, metodologías, etc.
  24. El análisis y la interpretación de la estructura de patentes y royalties, el estudio de sus orígenes, evolución y efectos arrojaría luz complementaria a un inventario del potencial científico-técnico y permitiría orientar inversiones.
  25. El problema energético abre posibilidades para el desarrollo nacional y la adaptación de nuevas tecnologías, en el área bio-energías, en el área energías renovables, en la gestión de redes descentralizadas y sincronizadas de generación, que son oportunidades reales de cambiar el sector energético, base del desarrollo y también uno de los pilares de la cultura planificadora y burocrática.
  26. El desarrollo de plataformas logísticas nuevas: portuarias, ferroviarias y aeroportuarias, introducirá sin duda cambios en la forma de gestión de importantes sectores de la economía, que deberían buscar esquemas diferentes al tradicional del sector público, y tal parece que el camino elegido va en esa dirección (concesión de obra pública, asociación con privados, etc.).
  27. Hoy tenemos una imagen importante a nivel internacional como país creador de software de alta calidad. La industria informática del país está aprendiendo a actuar más como socios que como competidores (pensando en opciones de internacionalización).

NOTA: La problemática de LA INDUSTRIA FORESTAL y específicamente la presencia de grandes PAPELERAS, no aparece como una ventana de oportunidad de cambio importante.



## Tesis de Doctorado

### Documento de trabajo: DELFOS Ronda 1

Carlos Petrella

## SINTESIS

- Aval político total a la innovación. El cambio sin resistencia política es mucho más fácil. Sin embargo, el pensamiento corporativo puede bloquear este esfuerzo.
- Intentos de articulación entre la investigación en las universidades y las necesidades de los empresarios, facilitado la innovación porque históricamente por primera vez, hay buen vínculo entre gobierno y UdelaR.
- Existe una gama amplia de instrumentos para impulsar la investigación, con complementariedad y que cubren la mayor parte de las necesidades de financiamiento de la CTI que están probados y aceptados.
- Un Estado que comienza a rendir cuentas sobre su propia gestión (en el sentido de "accountability").
- El creciente reconocimiento actual de las redes, clusters y alianzas público-privadas como mecanismos para fomentar la competitividad.
- La disminución de costos de comunicaciones (en todas sus posibles expresiones) que son necesarias en el desarrollo básico del conocimiento.
- El puerto de Montevideo como "hub" del Mercosur.
- Podría aprovecharse mejor los recursos humanos que emigraron, mediante mecanismos específicos como las políticas de "recuperación" de capital humano que aplicaron países como Irlanda y Canadá en algún momento.
- La calidad de vida en Uruguay es también una ventana de oportunidad en el estado actual del mundo, que podría aprovecharse mejor atrayendo / estimulando la inmigración de "emprendedores" de otros países.
- La designación sistemática de profesionales expertos como directores de las empresas públicas, reconociendo que el saber-hacer forma parte de un perfil profesional necesario para administrar de manera eficiente.
- La creación de una organización especializada en el tema. Una nueva institucionalidad – Agencia Nacional de la Investigación e Innovación, junto con la propuesta de creación del Gabinete Ministerial de la Innovación.

 <p>Universidad Pontificia de Salamanca</p>	<p style="text-align: center;"><b>Tesis de Doctorado</b></p> <p style="text-align: center;"><b>Documento de trabajo: DELFOS Ronda 1</b></p>	<p>Carlos Petrella</p>
--	---	------------------------

- El 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.
- El problema energético abre posibilidades para el desarrollo nacional y la adaptación de nuevas tecnologías (un ejemplo de una crisis que se percibe como una oportunidad).
- Tenemos una imagen importante en el ámbito internacional como país creador de software de alta calidad, lo que si bien está soportado todavía por pocas empresas, puede generar masa crítica para nuevos emprendimientos.



## Tesis de Doctorado

### Documento de trabajo: DELFOS Ronda 1

Carlos Petrella

#### **4 ¿Cómo podría abordarse el desafío de encarar la reforma del Estado para mejorar la capacidad productiva nacional?**

##### **PLANTEOS GENERALES**

Las transformaciones no ocurren en el ámbito de las teorías descontextualizadas. Por ello deben tenerse en cuenta aspectos culturales (los sistemas contractualistas pueden no funcionar, sin embargo, un sistema burocrático weberiano con mejoras en la carrera funcional para los empleados, puede ser solución).

Se requiere un liderazgo fuerte a escala nacional para lograr sinergia entre los actores que van a llevar adelante el conjunto de medidas a desarrollar para llevar adelante los procesos de cambio institucional que muchas veces deberán trascender en su alcance, a lo que deberá hacer cada institución considerada individualmente.

Hay que considerar las presiones corporativistas que puedan desarrollarse desde muy diversos ámbitos para conservar la situación legada con sus privilegios incluidos. Posiblemente en el ámbito público, los intereses sindicales puedan llegar a ser muy fuertes. De forma análoga, los intereses empresarios también encontrarán formas de ser canalizados.

Se requiere desarrollar un Plan Estratégico del País con las metas y los indicadores necesarios. Ese Plan Estratégico obviamente definirá las áreas productivas que serán objeto de preferencias, y en esa línea, se dispondrán consistentemente las metas y así seguidamente.

Lo seguro para encarar la Reforma del Estado apuntando a los aspectos productivos es que primero se necesitaría una visión-país, una estrategia explícita de desarrollo y liderazgo, como marco de referencia para la reforma, para evitar que ésta se limite en mejorar la eficiencia burocrática / administrativa.

Dijo Juan Grompone “antes que nada el Uruguay tiene que discutir que es lo que quiere hacer, si Uruguay natural o Uruguay tecnológico”. Esa es también la primera discusión a encarar, porque (en el pasado) hemos vivido con eslóganes “como el Uruguay se salva con el agro o perece con él”.

Hoy seguimos sin discutir qué queremos hacer con el país y parecería que la reforma de Estado pasa por la descentralización. “No sé qué niveles de descentralización se aspira a tener porque si pensamos en el Estado Uruguayo actual es mucho más descentralizado de lo que la gente cree.”

Hay que sincerarse sobre los resultados de las empresas públicas y ver si estas generan valor o no (provocar sentido de urgencia). Se deben buscar líderes con experiencia en cambios similares en otros países (por ejemplo: Singapur) y adaptar sus ideas a nuestra cultura.



## Tesis de Doctorado

### Documento de trabajo: DELFOS Ronda 1

Carlos Petrella

Toda reforma del Estado sólo es permisible o aconsejable si trae consigo además de la mejora de la productividad, una distribución equitativa de los resultados de estos productos y servicios demostrable en los balances inter-industriales, ampliados con matrices de la fuerza de trabajo, del consumo y de exportación.

La “Reforma del Estado” no debería referirse exclusivamente a la privatización de unidades de producción y servicio. Si nos atenemos a los resultados de la práctica latinoamericana e incluso mundial, se ha demostrado claramente que es indeseable y profundamente nociva.

Los resultados de una reforma basada solo en la privatización han traído la pauperización y destrucción moral a gran parte de la pequeña burguesía y ni que hablar a la clase trabajadora turgurizada y convertida en lumpen, expulsada a los “cangrejos” en consecuencia de estos procesos.

La reforma tampoco va por el lado de la redefinición de organizaciones y sus funciones (eso ya se intentó en el pasado y no funcionó). No se logra nada si la gente no cambia previamente. Se debe revalorizar el “factor humano”. Hay que apuntar a la formación. Deben crearse nuevos incentivos para los funcionarios.

Cualquiera sean los incentivos a nivel operativo, hay que “rescatar el tema gestión y valorar a quien gerencia”. Y esto tiene que ver con revalorizar la carrera funcional y generar remuneraciones acordes con las responsabilidades asignadas y los resultados obtenidos. Además deberán ser competitivas con el ámbito privado.

Cualquiera sea su alcance, la reforma del Estado es un proceso que requiere una firme voluntad política y una planificación a largo plazo en la que deberán tomarse muchas medidas y aplicarse muchos instrumentos para encarar los cambios de manera de lograr mejoras en la doble dimensión de: generación de servicios y distribución equitativa.

Existen muchos instrumentos que se pueden utilizar como por ejemplo la descentralización, la desregulación orientada a fortalecer la competencia, la desmonopolización, las concesiones como herramienta básica y las tercerizaciones de actividades con fuerte presencia estatal.

La participación ciudadana no se da a través de la descentralización estructural, sino funcional; atendiendo de manera eficaz a las necesidades locales específicas para mejorar la productividad del Estado, contemplando el conocimiento y la motivación administrativa, productiva y de servicio de la población.

Un elemento muy importante es el referente a los contratos de estabilización de reglas de juego, de presencia estatal, tributarias y de regulación entre otras. Dichos contratos funcionarían para propender a una transferencia al sector privado con reglas claras y conocidas por todas las partes, de manera que los agentes sepan a qué atenerse.



## Tesis de Doctorado

### Documento de trabajo: DELFOS Ronda 1

Carlos Petrella

Además deben desarrollarse espacios asociativos para generar masa crítica. En esa línea se podrían capitalizar el desarrollo de iniciativas conjuntas Estado- sociedad civil y también la posibilidad de contar con empresas con el perfil adecuado, para atacar problemas bien específicos de interés conjunto.

## LOS ESCENARIOS TEORICOS MANEJADOS

Se han identificado dos opciones polares, seguidas de muy variados escenarios intermedios:

### LIBERALIZACION

El Estado tiene demasiada ingerencia en los asuntos de los ciudadanos. Es necesario reducir su tamaño y mejorar su funcionamiento. Es un proceso que requiere que se vayan transfiriendo a los privados muchas actividades no esenciales.

Esto deberá constituirse a través de una demanda de la sociedad civil que está en mejores condiciones para desarrollar actividades a través de organizaciones no gubernamentales o de empresas en manos de propietarios no estatales o mixtas.

### ESTATIZACION

Lo que debe hacer el Estado es repensar su administración ya que la socialización de los medios de producción y servicios (fundamentalmente su propiedad) es una necesidad imprescindible para asegurar el bienestar humano.

Esto deberá constituirse en una demanda de los pueblos. Todo retraso en el camino de la socialización (de los medios de producción) es terriblemente costoso en vidas, sufrimiento, destrucción material y moral, etapa que estamos viviendo actualmente.

### INTERMEDIA

También se han planteado variados escenarios intermedios, con toda la gama de posibilidades teóricas y prácticas, entre una visión liberal y una visión

estadista de las reformas que se deberían encarar en el Estado y en el resto de la sociedad civil.

## LOS GRANDES OBJETIVOS PLANTEADOS

1. Disminuir la presión fiscal nacional y departamental, combatir la corrupción en todas sus escalas y evitar las demoras en los trámites que generan sobrecostos en el accionar del sector privado.
2. Bajar los costos directos de producción de energía y de las telecomunicaciones. Mientras la electricidad, los combustibles y las comunicaciones tengan los costos que tienen hoy, todo esfuerzo por mejorar nuestra competitividad será insuficiente.
3. Aumentar la seguridad jurídica, especialmente en lo que refiere al cumplimiento de los contratos. Eso se aplica desde las AFAPs hasta las relaciones laborales, pasando por el tratamiento a los deudores contumaces.
4. Facilitar el acceso al crédito para generar cambios. No hay innovación ni desarrollo con dinero caro. Eso exige tomar las medidas necesarias para tener un auténtico mercado accionario y también exige tener un mercado sano.
5. Fomentar la transparencia a ultranza en todos los aspectos relacionados con la gestión gubernamental (planteando mecanismos eficaces para rendir cuentas ante la sociedad).
6. Reorganizar la estructura general del Estado para evitar duplicaciones y superposiciones de funciones entre diferentes instituciones de la administración nacional central y los gobiernos departamentales.
7. Descentralizar la toma de decisiones en la órbita del Estado, evitando la tentación dirigista, burocrática y centralizadora. (Esto requiere cambios en todos los niveles de las organizaciones).
8. Identificar los “monopolios naturales” como la transmisión y distribución de energía eléctrica que en un país pequeño es conveniente que los siga manejando el Estado.
9. Establecer si determinadas actividades consideradas estratégicas como la refinación del petróleo tienen que mantenerse exclusivamente en la esfera pública o pueden desarrollarse en libre competencia con agentes privados.
10. Las oportunidades para generar cambios deben ser una política de Estado que transfiera a privados el máximo de actividades no esenciales para el negocio, manteniendo para sí la intransferible responsabilidad de la regulación.
11. Promover una apertura nacional al mundo para la búsqueda de oportunidades y estimular los intercambios con países que aportan experiencias desafiantes y novedosas (regional o global).
12. Desarrollar y fomentar el vínculo entre empresas privadas y universidades e instituciones de investigación, vía proyectos, promoción de la inserción de jóvenes científicos y técnicos al sector privado, mejorar el régimen de becas y pasantías en las empresas.
13. Aumentar las alternativas bajo control de la sociedad civil capitalizando el aporte internacional de agentes como ser: Foro Social Mundial, alter-mundo u



## Tesis de Doctorado

### Documento de trabajo: DELFOS Ronda 1

Carlos Petrella

otras corrientes que convergen, como asociaciones tipo Mercosur o modelos no agro-exportadores.

14. Un funcionamiento basado “en reflexión con un orden” generando alternativas para el “reforzamiento de reglas ambientales”. También analizar los escenarios de sustentabilidad o insustentabilidad PNUMA GEO.
15. Aprender y divulgar experiencias exitosas en que el Estado funcione (y muy bien) en las temáticas básicas en que los privados no intervienen y de la misma forma en que las empresas privadas desarrollen eficientemente los servicios privatizados.
16. Intentar demostrar que el ciudadano común va a ser beneficiado con las consecuencias de la reforma de manera que si no se involucra por lo menos no trabe los cambios.

## UN PLAN PARA DESARROLLAR LOS CAMBIOS

Realizar un plan que contemple:

1 Revisar la definición de objetivos del Estado, y por lo tanto, las áreas de actuación del Estado (lo que determina definirse por uno de los dos escenarios planteados o por alguno intermedio).

2 En lo correspondiente a las áreas generales de actuación:

2.1 Realizar un rediseño de los procesos organizacionales con incorporación de la tecnología más adecuada en los diferentes casos (ponderando costo / beneficio de su incorporación).

2.2 Redimensionar y redefinir los roles y el dimensionamiento de recursos humanos afectados.

2.3 Seleccionar los recursos humanos con aportes reales en sus tareas, evaluar la necesidad de subir las exigencias y mejorar las condiciones de contratación, capacitación y reubicación en todo lo necesario y jubilar anticipadamente a otros recursos humanos no reubicables.

2.4 Complementar con contrataciones nuevas los cargos vacantes (con las garantías del caso).

2.5 Definir y aplicar políticas de personal con contratación según capacidades, adecuado nivel de exigencia, de control, de remuneración y demás condiciones de trabajo.

2.6 Separar adecuadamente la gestión administrativa de la gestión política del gobierno (Habría que definir cómo puede concretarse esta aspiración) .

3 En lo correspondiente a otras áreas de actuación desempeñadas actualmente por el Estado:



## Tesis de Doctorado

### Documento de trabajo: DELFOS Ronda 1

Carlos Petrella

3.1 Definir un régimen jurídico que otorgue al Estado garantías suficientes en los campos de actuación de iniciativas privadas que generan impactos significativos.

3.1 Transferir a capitales privados las otras áreas de acción (no propias), con implementación de acciones de control que sean necesarias.

4 Redefinir el régimen jurídico-legal en todo lo necesario para implementar este plan.

5 Obtener financiación para soportar los costos de la implementación del plan, sobre todo, los referidos a la transición entre el estatus vigente y el modelo ideal de referencia.

6 Generar opciones educativas de todos los niveles (técnicos, profesionales, de diferente grado) para preparar a los ciudadanos para actuar en el “nuevo” mercado de trabajo.



## Tesis de Doctorado

### Documento de trabajo: DELFOS Ronda 1

Carlos Petrella

## MEDIDAS ESPECIFICAS IDENTIFICADAS

1. Redefinir la relación gobierno nacional-gobierno local (departamental) en el contexto del desarrollo de las funciones públicas esenciales (especificar claramente cuáles serían incumbencias nacionales y cuáles departamentales).
2. Introducir la evaluación de gestión de las administraciones públicas por resultados, con consecuencias salariales y también de permanencia en el cargo de Directores y subordinados.
3. Repensar (la organización y funcionamiento de) las empresas públicas, que deben ser empresas, más allá de su propiedad pública o mixta y no herramientas de gestión política.
4. Eliminar los monopolios de generación en el área energética, hasta donde sea posible. Se plantea, potenciar el cambio en ANCAP para transformarla en exportadora. Hay opiniones diferentes: por un lado mantener la refinación en ANCAP y por otro, permitir al mismo tiempo importar refinados.
5. Eliminar el monopolio de distribución de electricidad, formando un mercado de generación privado en Uruguay, no simplemente definir contratos de suministro a UTE mediante licitaciones como se está haciendo.
6. Dar prioridad en las licitaciones públicas (mecanismo de compra del Estado) a las empresas nacionales (lo que ya está previsto en la legislación vigente).
7. Generar sueldos competitivos para potenciar determinadas actividades, generando apoyos inteligentes (los perfiles de cargos deben contemplar la situación del mercado).
8. Cada cual que asuma "su riesgo". Replantear la inamovilidad de los funcionarios. No podemos seguir sustentando un Estado que pagamos todos para que unos pocos inamovibles, pero demasiados, al ingresar a ese Estado obtengan un seguro de vida contra la desocupación.
9. Facilitar el desarrollo de conductas emprendedoras, sobre todo en los sectores productivos con mayor potencial como es el agro, la forestación, el turismo y el software (entre otros).
10. Desarrollar el cambio del tipo de recaudación y financiación del Estado (en las propuestas planteadas inicialmente faltó especificar la orientación y los instrumentos).
11. La informática y los sistemas son un excelente catalizador para generar cambios. Si los informáticos son capaces de utilizar la mejor tecnología y aprenden a llevar adelante en proyectos junto con otros jugadores, pueden jugar un rol bien importante en la reforma del Estado y de cualquier organización.
12. Coordinar con las instituciones universitarias nacionales para formar los técnicos que precisa el país. Y – de ser posible - vender profesionalmente esos servicios en el exterior.
13. Evitar una reforma de la salud que signifique quitar poder de decisión a los usuarios y trasladarlo a una burocracia estatal más poderosa, manejando fondos políticamente.



## Tesis de Doctorado

### Documento de trabajo: DELFOS Ronda 1

Carlos Petrella

14. Aumentar la gestión descentralizada de la educación a escala nacional, valorizando el papel del centro educativo y el rol del Director de Centros educativos.
15. Dejar espacios más abiertos para la enseñanza privada, buscando ámbitos de internacionalización creciente (por ejemplo proyecto Erasmo, pero en el Mercosur).
16. Que las empresas del Estado se preocupen por el desarrollo de diseños de procesos, analizando contribuciones de proveedores con potencial. El ejemplo es Petrobras, en Brasil.
17. Promover la formación de empresarios por medio de tercerizar actividades secundarias, como pueden ser tareas de limpieza, mantenimiento, transporte, etc.
18. Replantear la “reforma agraria” con el objetivo de aumentar implantación, ingresos y población (habría que definir la filosofía, el alcance y los instrumentos).

 <p>Universidad Pontificia de Salamanca</p>	<p><b>Tesis de Doctorado</b></p> <p><b>Documento de trabajo: DELFOS Ronda 1</b></p>	<p>Carlos Petrella</p>
--	---	------------------------

### **SINTESIS (de los referentes)**

- Aumentar la seguridad jurídica, especialmente en lo que refiere al cumplimiento de los contratos, para que quienes desarrollen emprendimientos sepan a qué atenerse.
- Reorganizar la estructura general del Estado para evitar duplicaciones y superposiciones de funciones entre diferentes instituciones de la administración nacional central y los gobiernos departamentales.
- Desarrollar y fomentar el vínculo entre empresas privadas y universidades e instituciones de investigación, vía proyectos, promoción de la inserción de jóvenes científicos y técnicos al sector privado, mejorar el régimen de becas y pasantías en las empresas.
- Introducir la evaluación de gestión de las administraciones públicas por resultados en el Estado, con consecuencias salariales y también de permanencia en el cargo de Directores y subordinados.
- Repensar la organización y funcionamiento de las empresas públicas, que deben ser empresas, más allá de su propiedad pública o mixta y no herramientas de gestión política.
- Facilitar el desarrollo de conductas emprendedoras, sobre todo en los sectores productivos con mayor potencial como es el agro, la forestación, el turismo y el software.



## Tesis de Doctorado

### Documento de trabajo: DELFOS Ronda 1

Carlos Petrella

#### 5 ¿Qué casos de éxito nacionales podrían utilizarse como referencia en el futuro mediato (2 o 3 años) para mejorar los procesos de innovación?

Lista general:

- a. Industria del Software
- b. Industria Textil y de Confecciones
- c. Industria Alimenticia
- d. Industrias Agropecuarias (varias)
- e. Empresas del capital estatal
- f. Sistema Previsional
- g. Servicios de Salud
- h. Zonas Francas
- i. Logística (transporte, puertos y aeropuertos)
- j. Industria del entretenimiento.
- k. Reguladoras de actividad de energía y comunicaciones.
- l. Educación superior
- m. Poder Judicial.
- n. Recaudación Impositiva

1. La educación universitaria privada en general y en especial, los resultados alcanzados por la ORT y también por otras universidades.
2. El sector agropecuario y agroindustrial. Hoy la productividad por hectárea en los principales rubros (carne, leche, arroz, etc.) se ha multiplicado, fruto de la inversión en tecnologías apropiadas, donde ha habido aportes del Estado, de los productores y de los exportadores.
3. El sector logístico en general ha sufrido una importante transformación y continuará cambiando con el desarrollo fluvial, las terminales graneleras, las terminales pulperas y chiperas, el flujo maderero producto de los cambios “regulatorios” y del entorno regional.
4. La creación de unidades reguladoras de la actividad comercial. Específicamente las del tipo de la Ursea y Ursec (a analizar actuales resultados).
5. La reforma del puerto de Montevideo y la terminal de contenedores ( reforma del factor capital, de la competencia y de la eficiencia).
6. La transformación del Aeropuerto Internacional de Carrasco ( reforma de las instituciones y quiebre de los grupos de interés).
7. La mega-concesión de carreteras, una forma nueva de hacer lo viejo (carreteras) en momentos de crisis (reforma institucional). Específicamente las concesiones de la ruta de Montevideo a Punta del Este, logrando que esté en mejor estado, más limpia, más florida y más segura. Pero nadie parece recordar que es una concesión privada. Las microempresas de conservación vial ( reforma del factor trabajo).
8. Haber abierto la competencia en telefonía celular: al tener el número “mágico” de 3 empresas, se ve en el mercado de telefonía celular mucha competencia, crecimiento, buenos precios y mucha innovación.



## Tesis de Doctorado

### Documento de trabajo: DELFOS Ronda 1

Carlos Petrella

9. 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.
10. La industria forestal que mediante un marco normativo apropiado incentivó el desarrollo del sector generando toda una cadena de producción con valor agregado creciente.
11. La industria láctea nacional fortalecida a partir del desarrollo de un modelo cooperativo muy especial como CONAPROLE, en abierta competencia con otros agentes (todavía con algunos “baches”).
12. La industria Textil que ha tenido desarrollos como Paylana, Dancotex entre otros (actualmente con grandes problemas de viabilidad).
13. La industria de las confecciones y el caso Everfit entre otros.
14. El Plan Integral de Mejora de la Gestión de UTE que abarcó todas las áreas de gestión distribuidas en todo el país, modernizó la empresa y elevó notablemente la calidad del servicio. Paulatinamente muchas actividades que eran realizadas exclusivamente por el Ente se fueron transfiriendo a la órbita privada, manteniendo UTE el control a través de los Pliegos de Condiciones y Contratos elaborados por sus oficinas técnicas.
15. El desarrollo de Antel en la telefonía móvil, llegando al tercio real de la población nacional, en competencia con agentes privados.
16. Sistema de trazabilidad individual ganadero a nivel país, instrumentado por el Ministerio de Ganadería Agricultura y Pesca con la participación de la Administración Nacional de Correos y varios agentes privados.
17. Las mejoras en la gestión de los aportes de los contribuyentes de manera nominada a escala nacional y el nuevo régimen previsional mixto con aparición de las AFAPs.
18. La concepción de un proceso de reingeniería integral de los servicios de prestaciones económicas del Banco de Previsión Social integrando equilibradamente agentes públicos y privados.
19. Creación del Ministerio de Desarrollo Social para el combate a la pobreza del gobierno (acota que necesita confirmación) y en particular el desarrollo del Plan de Emergencia.
20. Sistema integral de administración de comercio exterior en la Dirección Nacional de Aduanas.
21. ARTECH como empresa nacional exitosa de desarrollo de software a escala global de la mano de GENEXUS y de sus servicios de consultoría para desarrollo utilizando esta herramienta.
22. DUCSA es interesante desde el punto de vista de la implementación de una organización que opera en el ámbito privado para prestar un servicio. Supuso socializar una renta por la que los empresarios poco y nada aportaban.
23. Replanteo de los sistemas de administración de tribunales en el Poder Judicial uruguayo.
24. El Hospital de Tacuarembó, el cual se ha convertido en un referente nacional y muchas veces regional.
25. El nuevo accionar de la Dirección General Impositiva (No se especifica el alcance y proyección).
26. Creación de la filial uruguaya del Instituto Pasteur, a partir de iniciativas generadas en Uruguay con respaldo internacional (Científicos uruguayos en el exterior generaron el enlace inicial que finalmente prosperó).



## Tesis de Doctorado

### Documento de trabajo: DELFOS Ronda 1

Carlos Petrella

27. Los parques tecnológicos.
28. Las zonas francas y en especial Zona América.
29. Compra de medicamentos para Salud Pública y para otros organismos públicos del Estado a través de la Ucamae enmarcado dentro de la política nacional para que los medicamentos estén al alcance de la población.
30. Recuperación de la Caña de Azúcar en Bella Unión.
31. La introducción de los métodos de “cero laboreo” en el sector agropecuario
32. GOL TV empresa internacional de comercialización de contenidos de fútbol por televisión paga.
33. Controles SA
34. Medicaa - <http://www.medicaa.com/>
35. Interactive Networks [www.interactiveni.com](http://www.interactiveni.com)
36. ATGen - [www.atgen.com.uy/](http://www.atgen.com.uy/)
37. Laboratorios Celsius - [www.celsius.com.uy](http://www.celsius.com.uy)
38. CCC del Uruguay - [www.ccc.com.uy](http://www.ccc.com.uy)
39. Laboratorios Clausen - [www.clausen.com.uy](http://www.clausen.com.uy)
40. Las empresas que aparecen en los libritos "*Claro que se puede*" del MEC-DINACYT-PDT.

 <p>UP SA Universidad Pontificia de Salamanca</p>	<p><b>Tesis de Doctorado</b></p> <p><b>Documento de trabajo: DELFOS Ronda 1</b></p>	<p>Carlos Petrella</p>
--	---	------------------------

### **SINTESIS (de los referentes)**

- 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.

### **IDENTIFICACION DE TIPOS DIFERENTES**

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



## Tesis de Doctorado

Documento de trabajo: DELFOS Ronda 1

Carlos Petrella

## OTROS APORTES

### LA INTERROGANTE CENTRAL

El desarrollo de emprendimientos comerciales por parte del Estado es parte de una idea fuertemente arraigada en los uruguayos. En el terreno de la estatización de empresas comerciales, la argumentación desemboca inevitablemente en la vieja discusión que contrapone diferentes concepciones del Estado.

Se trata de una discusión que se mantiene desde hace casi un siglo y que ha generado una estrategia perdurable puesta en evidencia por la fuerte presencia comercial del Estado uruguayo en sectores claves de la economía como energía, comunicaciones, transporte, agua potable, saneamiento y seguros.

El Estado con su cuota inevitable de burocracia (en la acepción de Administrador) es necesario, pero ¿cuál es el límite de su ingerencia en los asuntos de los ciudadanos? Este es el gran dilema subyacente en el presente Proyecto de Investigación de Doctorado.

### LOS COMPORTAMIENTOS DE LOS DIFERENTES AGENTES

Los ciudadanos se dividen en dos grupos: aquellos que aborrecen a los funcionarios públicos por su inamovilidad y escasa propensión a encarar procesos de cambio, tanto en su trabajo cotidiano como en los cambios de éste, y un segundo grupo, que son los propios funcionarios públicos, celosos defensores de su posición de inamovilidad y tranquilidad.

Debe tenerse presente el origen de determinados comportamientos producto de un país que ha sido objeto de dramáticos cambios que han afectado las fuentes de empleo. Por lo tanto, resulta que las posiciones de "no riesgo" puedan ser apetecibles, aún en casos de escasa remuneración.

La clase política recela de cambiar el status imperante. Aquel que introduzca los cambios deberá necesariamente pagar el "peaje" del castigo que le proporcionarán los empleados públicos actuales, que se sentirán amenazados y protestarán con vigor.

Ese riesgo de comprometer decisiones adversas de potenciales votantes no quiere correrlo, por lo que parece, ningún partido político. Lo que se entendería considerando



## Tesis de Doctorado

### Documento de trabajo: DELFOS Ronda 1

Carlos Petrella

la propia dinámica del funcionamiento y alternancia de los partidos políticos en un sistema democrático.

A nivel del Estado existe una cultura de “siempre a la defensiva porque si me equivoco me matan”. Esto hace que se pase mucho tiempo por parte de los empleados públicos y no públicos -las personas que entran con cada gobierno- pensando en como hacer la cosa para que no tenga ninguna observación, que haciéndola realmente.

Por su parte, el empresario establecido genera una lógica económica consistente con los resultados que percibe de las acciones propias y de sus competidores. “Hacer lobby” porque estamos acostumbrados al Estado paternalista y no, porque somos actores económicos racionales.

Por ejemplo: si se basa una empresa en una innovación, la realidad es que se tiene mucho riesgo en comparación con el retorno asociado. Ahora, si se negocia con el ministro/senador/político de turno la verdad histórica es que se consigue el mismo retorno con un mínimo de riesgo (zonas francas, beneficios impositivos, preferencias para mis empleados, interés nacional, etc).

Estos son los escenarios que les mostramos a los potenciales emprendedores. Muchas veces se inducen acciones de cabildeo, porque generan mejores retornos para las empresas que entrar de lleno en los aspectos productivos y de comercialización.

Para emprender las oportunidades vienen de tres lados diferentes (las relacionadas con el trabajo/expertise que tienen, las no relacionadas que se basan en grandes innovaciones o en las más comunes en el Uruguay, por asimetría de información, léase lobby para licitaciones públicas entre otras).

## 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



## Tesis de Doctorado

### Documento de trabajo: DELFOS Ronda 1

Carlos Petrella

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 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.

Como conclusión, parece claro que hay que cambiar el punto de vista en dos aspectos 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



## Tesis de Doctorado

### Documento de trabajo: DELFOS Ronda 1

Carlos Petrella

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 planificadora a una versión plural centrada en la sociedad civil y en el mercado”.

### **“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.
- 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



## Tesis de Doctorado

### Documento de trabajo: DELFOS Ronda 1

Carlos Petrella

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.



## Tesis de Doctorado

### Documento de trabajo: DELFOS Ronda 1

Carlos Petrella

## VISION GENERAL DE LOS CAMBIOS EN EL ESTADO

- a) Se requiere una capacidad de visión global en el equipo de conducción del gobierno, para generar la visión global y que aporte sentido, que sea entendible y además creíble.
- b) La visión global no debe “perdersse en el detalle” sino que debe aportar cuál es el valor agregado y sentido en los grandes actores tanto públicos como privados, y dónde se inscriben dentro de la cadena de valor productiva.
- c) Es vital diseñar y publicitar la visión generada, no sólo para aportar sentido, sino para (lograr) que las iniciativas de participación públicas y privadas se diseñen en ese contexto.
- d) La reforma de Estado no es solamente un proceso de transformación interna de las organizaciones públicas existentes sino un proceso de asociatividad “Publico-Privado” capitalizando lo mejor de cada caso.
- e) Aumentar la capacidad productiva nacional no es un objetivo que se consiga reformando al Estado sino fortaleciendo al sector privado. En este sentido, la reforma del Estado es una condición necesaria pero no suficiente para mejorar la productividad.
- f) La reforma del Estado tiene que hacerse desde el Estado pero siendo el motor el sector privado. El Gobierno -de nuevo dejando de lado los tintes políticos - debe estar para apoyar al sector privado para que éste sea más productivo, más social, más competitivo.
- g) Los márgenes de maniobra para cambio en empresas del Estado están muy acotados: la ciudadanía está en contra de que las empresas del Estado desaparezcan y además varias organizaciones estatales están en la Constitución, lo que harto dificulta las maniobras.
- h) El sector privado debe hacerle saber al gobierno cuáles son las necesidades de reforma. Un ejemplo claro de esto es la reciente creación por parte del MEF de una oficina de apoyo al desarrollo del sector privado en donde de atienden muchas problemáticas de gestión, burocracia y reforma.
- i) La lógica en TODA la cadena de valor agregado nacional debe ser la de GANAR – GANAR. Por lo tanto, la formación de las personas del Estado, tanto en el sector público como en el privado debe apuntar a desarrollar ese modelo mental.
- j) Apuntar a un cambio de actitud desde el individualismo de los “grupos de interés” hacia la visión global y la capacidad de insertarse productivamente en un contexto de valor que aporte sentido al propio quehacer.



## Tesis de Doctorado

### Documento de trabajo: DELFOS Ronda 1

Carlos Petrella

## 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.

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.

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 que es objeto de muchas controversias)

## LA VISION ESPECIFICA DE LOS CAMBIOS EN ANTEL Y ANCAP

Se hace referencia a la desmonopolización de telefonía y datos con el exterior. Es un ejemplo de la vía de acuerdo. La mayoría Parlamentaria inició el camino con la desmonopolización rampante, la oposición, hoy Gobierno, y el sindicato iniciaron el camino de plebiscito. En una nueva instancia parlamentaria se derogó (consolidando la presencia de una docena de empresas que fueron habilitadas en el ínterin)

La inversa se advierte en el caso de ANCAP, pues se utilizó por ambas partes (Gobierno y Oposición) como ensayo preelectoral con lo que se desvió la atención del ciudadano (cuyo natural interés debió primar – combustible más barato). Se trata concretamente de un ejemplo de lo que no se debe hacer.



## Tesis de Doctorado

### Documento de trabajo: DELFOS Ronda 1

Carlos Petrella

## VISION ESPECIFICA DE LA CREACIÓN DE DUCSA

### GRANDES INTERROGANTES

¿Cuáles son los riesgos del emprendimiento si la empresa propietaria de DUCSA, o sea ANCAP, monopoliza el suministro de combustibles para todo el país, y es la que fija un precio común de venta a todos los clientes? ¿La distribución de combustibles es una función esencial del Estado, o puede ser realizada por privados con los correspondientes controles y márgenes razonables de ganancia?

### ASPECTOS POSITIVOS DE DUCSA

DUCSA es interesante desde el punto de vista de la implementación de una organización que opera en el ámbito del derecho privado y en libre competencia con otros agentes como ESSO; PETROBRAS, TEXACO, Acodike, Riogas y Megal para prestar un servicio, pero que es de propiedad enteramente estatal.

La empresa se inscribe en el contexto de un cambio significativo de ANCAP en su capacidad de repensar los negocios globales, abrirse a la asociación estratégica regional y comenzar a pensarse en un modelo no monopolístico. No deja de ser una ingerencia del Estado en una actividad que perfectamente puede ser realizada por privados.

DUCSA es el ejemplo más importante y completo, insisto con este punto: completo, que podemos tomar referencia sin duda alguna en tanto incluye todos los aspectos empresariales que pueden manejarse: organización, administración, marketing, ventas, distribución, análisis de mercado, penetración con nuevos productos, logística ...y asumiendo RIESGOS.

DUCSA logró los objetivos iniciales de competencia en el mercado de distribución, planteados en oportunidad de su creación. Seguramente desde el punto de vista de la Ingeniería Informática el Proyecto fue exitoso y logró sus objetivos alcanzando un grado de productividad adecuado.

Se argumenta a favor de la posibilidad de que DUCSA pertenezca al Estado, fundamentando en el hecho de que las ganancias que antes percibía la empresa privada, son ahora destinadas a sostener el presupuesto del Estado. "Mientras las empresas sean públicas no se llevan nuestra riqueza."

### ASPECTOS NEGATIVOS DE DUCSA

La idea subyacente de que la propiedad estatal de las empresas es buena está detrás de los argumentos comerciales que llevaron a la creación de DUCSA . Sin embargo, aplicando reiteradamente este argumento nos podría llevar al absurdo de que todas las empresas del país terminaran perteneciendo al Estado.

 <p>Universidad Pontificia de Salamanca</p>	<p style="text-align: center;"><b>Tesis de Doctorado</b></p> <p style="text-align: center;"><b>Documento de trabajo: DELFOS Ronda 1</b></p>	<p>Carlos Petrella</p>
--	---	------------------------

Parecería que estamos ante un ejemplo que es innovador pero inconveniente. Crear una Sociedad Anónima perteneciente al Estado que funciona bajo un régimen privado es innovador, pero el hecho de que el Estado sea su propietario es inconveniente, lo cual puede anular el mérito de la innovación.

**FIN DE DOCUMENTO**