



Artículo de reflexión E19A06. ♦ Recibido 25.08.2021. ♦ Aprobado versión final: 11.05.2022.  
JEL: H19, I28, L33. ♦ Pp: 55-71 ♦ doi: 10.33571/teuken.v13n20a3

## Nuevos dispositivos - viejas prácticas en la administración de empresas e instituciones de gran porte en Uruguay.

Jorge Pelоче

URUGUAY

**Resumen:** en el presente artículo se reflexiona acerca de las modificaciones realizadas por el gobierno de la Educación Pública en Uruguay, en la gestión de la playa de contenedores del Puerto de Montevideo y en la administración de la operativa comercial de la empresa de hidrocarburos del Estado – ANCAP. Consideramos que es posible traducir las transformaciones que ilustraremos en aspectos sustantivos, en operaciones de aplicación de lineamientos prefigurados y prescritos en los desarrollos de la Nueva Gestión Pública y que sirven como uno de los soportes del modelo neoliberal, entendido este como un orden normativo diseminado amplia y profundamente que modifica los ámbitos y las organizaciones, en función de una cierta racionalidad empresarial que sirve de soporte a sus propias lógicas autoafirmativas.

**Palabras clave:** nueva gestión pública; neoliberalismo; dispositivos de gobierno.

## New devices - old practices in the management of large companies and institutions in Uruguay

**Abstract:** This article studies the changes operated by the Uruguay government of the Public Education concerning the management of the containers' terminal at the Port of Montevideo and the administration of the commercial operations in the state company of hydrocarbons – ANCAP. We believe that it is possible to translate the transformations (illustrated here in their main aspects) into operations that apply prefigured and prescribed guidelines to the developments of the New Public Management, that function as one of the principles of the neoliberal model. This model is broadly understood as a widely and deeply spread normative order that modifies the atmospheres of the organizations based on a certain business rationality that supports its self-assertive logic.

**Key words:** new public management; neoliberalism; government devices.



Jorge Pelоче es Licenciado en Psicología y Magíster en Psicología de la Universidad de la República. Profesor Asistente en el Programa de Psicología de las Organizaciones y el Trabajo de la Universidad de la República, Uruguay.

Contacto: [jpeloche@psico.edu.uy](mailto:jpeloche@psico.edu.uy)

Código ORCID: 0000-0002-9137-8839



## Novos dispositivos - velhas práticas na administração de empresas e instituições de grande porte no Uruguai.

**Resumo:** este artigo estuda as mudanças operadas pelo governo uruguaio da Educação Pública na gestão do terminal de contêineres do Porto de Montevidéu e na administração das operações comerciais na empresa estatal de hidrocarbonetos – ANCAP. Consideramos que é possível traduzir as transformações (ilustradas aqui em seus principais aspectos) em operações de aplicação de alinhamentos prefigurados e prescritos nos desenvolvimentos da Nova Gestão Pública e que servem como um dos suportes do modelo neoliberal, entendido este como uma ordem normativa disseminado ampla e profundamente que muda os ambientes das organizações em função de uma certa racionalidade empresarial que serve de suporte a suas próprias lógicas autoafirmativas.

**Palavras chave:** Nova Gestão Pública; neoliberalismo; dispositivos de governo.

\*\*\*

### 1. Plano de modificaciones, mapa de transformaciones

**E**n Uruguay, desde el año 2020, se han realizado una serie de cambios en el gobierno y la administración de instituciones y de organizaciones públicas de gran porte que se podrían explicar como una concreción de los lineamientos y las propuestas normativas de la *Nueva Gestión Pública* (de La Garza Montemayor et al., 2018; García, 2007), en su perfil más instrumental y, por lo tanto, desde la perspectiva que genera mayor sintonía con la racionalidad normativa neoliberal (Brown, 2017).

Se sostiene aquí que es posible —al menos teóricamente— diseñar otra perspectiva alternativa a la que observamos en desarrollo, que se fundamenta en valores de democracia y participación para la transformación de las organizaciones o empresas públicas, con lo que se persigue el logro de un mejor desempeño de las instituciones públicas y se manifiesta una preocupación legítima por generar grados de bienestar mayores y más amplios en su alcance (Cejudó, 2011). Sin embargo, los fenómenos observados en el país y las reacciones de los distintos actores sociales y políticos dan cuenta de una tensión que no se explica en efectos atribuibles a la democratización de los procesos, o el gobierno de las instancias o resultados, ya que las mismas pueden pensarse, sin forzar una mirada crítica, como acciones que van en línea con los orígenes de desarrollo de la nueva gestión pública, siguiendo los planteos que al respecto hace García (2007):



- i) *La nueva filosofía de gestión pública, utilizando palabras de Hood (...), es un matrimonio entre el Nuevo Institucionalismo y la gerencia profesional (...). Por su parte, la gerencia profesional, definida principalmente a partir de las ideas de los Neo-Tayloristas (Pollitt, 1993), se centra en el estudio de la organización burocrática interna de la administración. Abogando por romper el supuesto mito de las diferencias de gestión entre el sector privado y el sector público. (p. 39)*

Lo que García (2007) describe como una unión entre el neoinstitucionalismo y la gerencia profesional instala en el gobierno y la administración de los recursos, bienes y servicios públicos la perspectiva “de un conjunto de decisiones y prácticas administrativas orientadas a flexibilizar estructuras y procesos e introducir mayor competencia en el sector público, con el propósito de mejorar los resultados de la acción gubernativa” (Cejudo, 2011, p. 17). Se propone que dichas prácticas, lejos de constituir acciones neutras, configuran un plano de desarrollo de los presupuestos normativos neoliberales y de la racionalidad instrumental (Fernández, 2007), propia de la filosofía de mercado; con ello, parecen desplazar, en los casos que señalamos, los intereses y los valores de democracia, participación y justicia, abrevando en el espíritu de lucro que, en las organizaciones empresariales privadas, es el sentido principal. Para presentar este mapa de transformaciones reflexionamos sobre tres experiencias en curso:

- ii) *Centralización de operaciones administrativas de las empresas filiales de ANCAP<sup>1</sup>: DUCSA<sup>2</sup>, ALUR<sup>3</sup> y Cementos del Plata<sup>4</sup>. En este caso se trata de un proceso por el cual tres empresas que operan en el mercado de combustibles y refinados, alcoholes y cemento portland centralizan sus operaciones administrativas en una empresa nueva Matriz con el objetivo explícito de ajustar procesos, centralizar operaciones y optimizar recursos humanos.*

---

1 Administración Nacional de Combustibles Alcohol y Portland- Empresa pública, monopólica en Uruguay, cuyo giro es la importación de crudo, refinamiento y comercialización de sus derivados, así como la producción y comercialización de alcohol, portland y derivados del petróleo.

2 Distribuidora Uruguay de Combustibles. Empresa Pública, filial de ANCAP encargada de la comercialización de derivados del refinamiento de petróleo, GLP y lubricantes, que funciona en régimen de derecho privado y cuyo accionista y propietario es ANCAP.

3 Alcoholes del Uruguay, empresa de derecho privado cuyo accionista es ANCAP y que se encarga de la producción de alcohol a partir de caña de azúcar.

4 Empresa de ANCAP, que funcionando en régimen de empresa privada, tiene como giro la producción de cemento portland.



La operación, vista desde la perspectiva de los postulados de la nueva gestión pública, parece ser racional y ajustada a criterios de optimización de recursos y capacidades; sin embargo, nada garantiza que la centralización de la administración de operaciones administrativas, comerciales, logísticas y de gobierno de las tres empresas, concentradas en un sola entidad resulte más eficaz, ya que —entre otros aspectos— se ocupan de operaciones comerciales diferentes y en las que cada una ha desarrollado una experiencia acumulada y obtenido resultados comerciales diferentes, específicos y dispares: mientras los reportes públicos referidos a DUCSA hablan de ganancias, los reportes de Cementos del Plata y ALUR dan cuenta de pérdidas.

Por otra parte, desde la perspectiva de los empleados, la reestructuración en curso presupone el recorte de una importante cantidad de puestos de trabajo. Es esta medida de ajustes de personal lo que sintoniza con postulados de una pretendida optimización de recursos de las empresas, en la lógica del maridaje de la administración de empresas públicas con postulados de la gerencia profesional; así, las acciones sólo tienen sentido si se ajustan a las postulados de mercado que sostienen —de forma relativamente explícita— que los efectos sobre el empleo en las organizaciones, en el marco de las reducciones de plantillas, lograrán un punto de reequilibrio futuro en las mismas dinámicas del mercado, sin demasiada consideración por la responsabilidad social empresarial que atienda los posibles efectos locales de tales reestructuraciones; toda una extensa batería de *gramáticas manageriales* (Luci, 2012) opera para sostener y justificar tales acciones.

*iii) Monopolización de las operaciones de la terminal de contenedores del Puerto de Montevideo. Por decisión de la administración de Gobierno Nacional, la operación de la playa de contenedores del puerto montevideano se otorga, vía contrato entre el Estado y la firma belga Katoen Natie, a la empresa Terminal Cuenca del Plata (TCP filial en Uruguay de la firma europea), por un plazo de 60 años. Al vencimiento de los acuerdos vigentes, que será en 2030, se adjudicaría una prórroga y preferencias de operación por 50 años.*

Esta acción de gobierno ha despertado las críticas de la oposición política, del sindicato portuario y de la opinión pública que ven con preocupación cómo la operación del puerto se otorga hasta el año 2080 a un operador privado. Es importante recordar que la ciudad de Montevideo es la capital política y administrativa de la República y la importancia simbólica de su puerto, en la construcción de referencias culturales nacionales es muy alta. Con base en esta consideración, ¿cuáles son los argumentos del Gobierno para avanzar en la dirección definida?; más allá de las razones de orden jurídico y económico esgrimidas (como evitar un litigio con la empresa concesionaria por condiciones contractuales anteriores, o los ingresos directos e indirectos generados por vía del acuerdo), subyacen razones y motivos que justifican la decisión, entre estos la normalización de una





perspectiva estratégica que estima que la operación en manos de una empresa privada será mucho más eficiente que en manos de un operador estatal; además, en una lógica de competencia entre operadores privados prima la perspectiva de concentrar el mercado de operaciones haciendo referencia a lo que se entiende, desde las justificaciones de actores de gobierno, como los mejores en esta gestión especializada.

Habrà que esperar y observar resultados, pero es indudable que los supuestos del *management* dominantes dan por hecho que los principios establecidos en la administración de la empresa privada son los más eficaces para trasladar al gobierno de las organizaciones y los espacios públicos, tomando en cuenta la particularidad de propiedad estatal del Puerto de Montevideo.

*iv) Modificación de los organismos de gobierno de la Educación Pública. Los anteriores Consejos de Educación se suplantán por Direcciones Generales.*

La Ley N.º 19.889 del 09 de julio de 2020 ajusta lo contenido en el Capítulo VI del Título III de la Ley N.º 18.437 de 12 de diciembre de 2008 (“Consejos de educación”), al establecer que, a partir de la vigencia de esa ley, se denominará ‘Sistemas de la administración nacional de educación pública’ y eliminar en un sólo movimiento los Consejos Desconcentrados de gobierno colegiado que, en el caso del gobierno de la educación secundaria, existieron desde 1935. El art. 155 y siguientes modifican el art. 62 de la Ley General de Educación (N.º 18.437) como sigue:

*Artículo 62 (De las Direcciones Generales). Las Direcciones Generales son órganos desconcentrados unipersonales, privativos de la Administración Nacional de Educación Pública. Estarán a cargo de un Director General que será designado por el Consejo Directivo Central. Cada Director General estará asistido por un Subdirector que será designado por el mismo procedimiento. Los Directores Generales y los Subdirectores permanecerán en sus cargos hasta que sean designados sus sucesores. Los Directores Generales integrarán el Consejo Directivo Central, con voz, pero sin voto.*

Como puede verse, las competencias de los consejos anteriores pasan a ser competencias de los directores generales y hacen referencia en sentido sustantivo a la gestión y gobierno de todos los niveles de la educación pública, con la excepción de la educación universitaria. En el nuevo diseño, se crean direcciones en lugar de los consejos, cada una de las cuales —como se aclara en la Ley— son unipersonales y la designación es directa por parte de las autoridades centrales. Las direcciones asumen los cometidos que tienen los consejos y tendrán participación con voz y sin voto en el nivel superior de gestión de la educación. A cada dirección la asiste por una subdirección designada de la misma manera, lo que configura un esquema ejecutivo de gestión (vertical y centralizado, según la propuesta que analizamos aquí).



De acuerdo con Agamben (2011), un dispositivo puede entenderse en el plano teórico como un conjunto heterogéneo de relaciones entre prácticas, instituciones, discursos, normas, procedimientos y saberes para hacer frente a una urgencia y conseguir un efecto. En este caso, el dispositivo de gestión generará determinadas líneas de enunciación, juzgará lo que se puede decir o no, así como los efectos de visibilidad/invisibilidad, de modo que, en determinadas configuraciones de líneas de fuerza, podrá mostrar u ocultar, permitir o bloquear, de acuerdo con los diversos esquemas de poder. Ya pueden verse los efectos en la configuración del dispositivo de Dirección General, sin el contrapeso de los delegados de los docentes<sup>5</sup> o eventualmente de los estudiantes. Este dispositivo se operativiza en función de una correlación de fuerzas, en la que las derechas políticas se han reposicionado en la arena de la disputa de los partidos políticos, para alcanzar el Gobierno de la República<sup>6</sup>.

Si se atiende lo aportado por Tiranti (2016), los efectos de poder que supone todo dispositivo implican el manejo de relaciones de fuerza y la puesta en práctica de una gestión estratégica para desarrollarlas en un sentido concreto y anular otras posibles direcciones. Trataremos de analizar uno de los sentidos posibles de la modificación propuesta y cuestionamos la línea técnico-ideológica que lo sustenta. Lo haremos a partir de reflexiones sobre lo que se propone modificar, cómo y a partir de qué sustento teórico-ideológico.

## 2. La nueva gestión pública. Gerentes y un sueño realizado en el nuevo espíritu del capitalismo (*para los que queden*).

Señalaba el Dr. Enrique Iglesias en el prólogo a la publicación editada por Losada (1999): “Es indudable que la gestión orientada hacia el óptimo funcionamiento del sector privado tiene mucho que ofrecer al campo de la gestión pública (...)”. La doctrina de la nueva administración, al trasladar lógicas y prácticas de la gestión privada a la administración pública, valora positivamente la iniciativa individual en la toma de decisiones de los nuevos “héroes” del capitalismo neoliberal, figuras centrales en la reconfiguración ideológica neoliberal de las últimas décadas (Boltanski y Chiapello, 2002). Pero este traslado de modelos de gestión presenta algunas limitaciones, como ya se ha señalado reiteradamente desde los *Critical Management Studies*. Como lo plantean Echebarría y Mendoza (1999):

---

<sup>5</sup> Los Consejos, que son reemplazados por las Direcciones Generales, observaban una composición colegiada en la que uno de los miembros del “colegio” era un representante de los docentes elegido por voto directo de estos últimos.

<sup>6</sup> En marzo de 2020 asumió el gobierno el Dr. Luis Lacalle del Partido Nacional (derecha) al frente de un conglomerado de partidos de derecha, desde la derecha moderada a la derecha extrema.



*La limitación fundamental del paradigma institucional del management, tal como se ha construido en el sector privado y se trasladó al sector público, es su pertenencia a una lógica de racionalidad económica individual y egoísta, concebida para ordenar el comportamiento de una organización independiente. Trasladar esa lógica al sector público presenta claras insuficiencias ante la necesidad de observar valores colectivos y atender la exigencia de colaboración interinstitucional, imprescindible en la gestión de numerosas políticas públicas. (pp. 40-41)*

En esta línea se encuentra un punto de coincidencia con lo planteado por Dassauge (2009) quién sostiene —citando Di Maggio y Powel (1983)—: “las organizaciones tienden a estructurarse de acuerdo con organizaciones similares en su campo que son percibidas como más legítimas o exitosas” (p.35); en ello se asume que las prácticas administrativas de corte neogerencial, desarrolladas en las organizaciones privadas, son el modelo a seguir.

La limitación de este enfoque reside en obviar que las condiciones del entorno cultural, político, de mercado y de desarrollo de las organizaciones en países desarrollados no son las mismas que en los países en desarrollo/transición. Además, en esta misma línea de objeciones, asumir una propuesta de nueva gestión pública, adaptada desde las experiencias exitosas de organizaciones en países desarrollados (Dassauge, 2009) implica asumir que Uruguay, en este caso, recorrerá un camino de desarrollo similar a los países centrales, hecho que no se puede sostener ni en evidencia empírica ni atendiendo al devenir histórico de las instituciones y organizaciones y empresas públicas en el país. Es más, las fortalezas institucionales del país se pueden comprender si atendemos al temprano desarrollo de las organizaciones, instituciones y empresas públicas, a comienzos del siglo XX con los desarrollos políticos de un Estado de Bienestar incipiente en las propuestas político-programáticas del Batllismo<sup>7</sup>.

Sin embargo, ¿por qué el nuevo gobierno insiste? Más allá de que se trata de aspectos contenidos en el programa de los partidos que vencieron en la contienda electoral, a la vez, en este hecho puede leerse la aplicación en el plano nacional de un enfoque global: desde la retórica ‘nanomaterial’, se espera reforzar los ideales de mercado y de eficiencia de las empresas privadas como paradigma de la gestión y, desde una gramática elaborada en los manuales que describen las formas de liderar las organizaciones (Luci,

---

<sup>7</sup> El Batllismo es un movimiento político que toma su denominación de la figura de José Batlle y Ordoñez (1856-1929), integrante del Partido Colorado (ala liberal) quien fuera presidente por dos periodos (1903-1907 y 1911-1915) y que destaca en el contexto histórico de Uruguay por haber impulsado una serie de reformas modernizadoras, desarrollistas y liberales en lo social (leyes de protección del trabajo, nacionalización del ferrocarril, leyes de divorcio, laicidad del Estado y separación de los ámbitos estatales y eclesiásticos, entre otras reformas políticas, económicas y sociales).



2012) y las prácticas que le son congruentes, se construye la certeza de que con este modo de gestionar y gobernar se logrará una gestión que produzca los resultados esperados con la mayor eficiencia. Y esto fue central en gran parte de las promesas electorales.

Si además consideramos la composición de clase de la nueva coalición gobernante, en la cual predominan notoriamente los sectores empresariales, se comprende que el giro hacia un tipo de gestión que desconozca espacios de discusión y ámbitos de participación no constituye una sorpresa, sino una consecuencia previsible. Ahora el interés consiste en gestionar rápidamente, con las menores discusiones posibles, con un énfasis técnico por encima de la consideración de la dimensión política (¡nada menos!) de la educación, en la gestión de la operativa comercial del más importante puerto del país y la administración de negocios comerciales filiales de la mayor empresa nacional de propiedad estatal ANCAP.

### **3. El pasaje del discreto (des)encanto por los burócratas grises a la fascinación por la discrecionalidad y el dinamismo de los gerentes y directores, o el Estado privatizado**

El giro en materia de gestión de la educación que proponen las fuerzas de la derecha en Uruguay tiene raíces y referencias en las propuestas de 'Nueva Gestión Pública' que, como señalamos, se vienen desarrollando desde los últimos años del pasado siglo.

Este programa de Nueva Gestión Pública diseñado mundialmente desconfiaba de las estructuras de gobierno burocrático en el sentido weberiano, mientras observamos la exaltación de un tipo de gestión que pone el acento en la iniciativa particular, en los liderazgos fuertes (de allí la figura de Director/a y del concepto de Dirección General unipersonal). Esta doctrina de la administración, al 'importar' lógicas y prácticas de la gestión privada, valora positivamente la iniciativa individual en las resoluciones y decisiones de los nuevos héroes del capitalismo neoliberal, figuras centrales en la reconfiguración ideológica neoliberal de las últimas décadas (Boltanski y Chiapello, 2002): *los managers* o gerentes, o cuadros de dirección según la terminología francesa, y directores generales en el caso que nos ocupa; estos pueden tomar decisiones y gestionar los organismos o empresas públicas con una impronta discrecional.

En esa propuesta, al disolverse los consejos se quitan espacios de dirección colectiva y de contraloría por parte de actores y agentes que representan otros intereses y que tensionan y generan contradicciones (políticas) en el seno de las organizaciones. Estas tensiones y contradicciones, en el caso del gobierno de la Educación Pública, son una fuente de potencialidad autoprodutiva (Etkin y Schvarstein, 1989) que produce dinámicas y diálogos que enriquecen los desarrollos teóricos y las prácticas concretas,



al contrario de lo que se puede sostener desde una visión anclada en el *mainstream* de la administración (Sanabria, et al., 2015), desde la que se tiende a negar y cancelar el conflicto.

Se espera ganar ejecutividad sacrificando participación, iniciativa individual en detrimento del contralor de otros actores del sistema (docentes, estudiantes). Pareciera que la apuesta es por la rapidez y la centralización. En ese empeño, es claro que se disuelven ámbitos y dispositivos evidentemente políticos y democráticos que, además, tenían la facultad del gobierno de la educación, de acuerdo con el planteamiento de Brown (2017). La misma lógica centralizadora se aplica, con diseños particulares y en contextos diferentes, en los casos de la centralización de la administración de las empresas filiales de ANCAP que se fusionan en Matriz, y en la cesión de la operación de la terminal de contenedores a la empresa de origen Belga Katoen Natie.

En el caso de Matriz, la administración centralizada iría —*de acuerdo con lo enunciado por el gobierno*— en pos de mejorar las operaciones y su rendimiento; sin embargo, se desarrolla paralelamente una línea de gestión global que cierra operaciones de ALUR, con externalidades sociales muy importantes, lo que afecta la vida de poblaciones enteras en regiones del país y el desarrollo de una línea de operaciones sustentables, ecoeficientes y de alto interés para el desarrollo de emprendimientos ambientalmente ejemplares.

Resulta especialmente esclarecedor para la interpretación que se propone aquí, considerar las transformaciones en los organismos de gobierno de la educación pública, en los que se observa un proceso de vaciamiento de sentido de una institución central en la construcción de ciudadanía y democracia: las lógicas neoliberales sustituyen el concepto de “gobierno” (que tiene un sentido eminentemente político) por el de “gestión” (que se presenta a sí misma como investida de una cierta cualidad técnica y neutra).

Las modificaciones propuestas afectan el gobierno de la educación y también la dimensión de la obligatoriedad de la enseñanza, al rebajar o flexibilizar las exigencias a los adultos responsables de la educación de los hijos; y avanza sobre otras instituciones como la libertad de cátedra, al suplantarla por la noción de autonomía técnica que no constituye lo mismo y con la que más bien tiene una clara diferencia cualitativa; de hecho, podemos pensar en que exista una relativa autonomía técnica (preparar las diferentes metodologías para abordar un contenido en clase), pero sin ejercer libertad de cátedra, es decir, con un ordenamiento preciso y preceptivo de los contenidos y las líneas a desarrollar. Como se ha dicho, lo que se plantea se resuelve en la zona de los matices, y un interpelante imaginario de lo que se pone aquí podría argumentar que la precisión entre autonomía y libertad es redundante; ante ello podemos responder con una nueva pregunta: si es lo mismo, ¿por qué se cambia?



#### 4. Consideraciones que proponen nuevas discusiones

Hemos puesto en trazos iniciales tres fenómenos que están sucediendo en Uruguay en este momento: cambios en los dispositivos de gobierno de la administración de la enseñanza, concesión de la operación de la terminal de contenedores del puerto de Montevideo a una única empresa por un lapso de más de 60 años, y centralización administrativa de tres empresas públicas en una única administración.

En los tres casos, se esgrimen argumentos similares: por un lado, mejoras de la gestión a través de los dispositivos planteados (supresión de los consejos de educación y creación de direcciones generales centralizadas) y, por otro, desarrollo de la competencia y posibilidades de mejorar el posicionamiento a nivel del mercado de movimiento de mercaderías, mediante en la concesión de la operación portuaria a una sola empresa privada y la centralización administrativa del funcionamiento de las empresas de ANCAP (ALUR, Cementos del Plata y DUCSA), en un contexto de pretendida mejora de la eficacia y reducción de costos asociados a la operación de las mismas.

En los casos seleccionados, una indisimulada *gramática managerial* (Luci, 2012; 2016; Szlechter, *et al.*, 2016) propone como ineludibles y verdaderas las ideas, las nociones y los conceptos provenientes de la gestión privada, en tanto configuran el panorama de justificaciones y argumentos a favor de las transformaciones en curso, como si estas significaran una reconfiguración del gobierno y la gestión de organismos e instituciones públicas inexorablemente positiva, desde la perspectiva de las organizaciones, los usuarios y los intereses del Estado. Sin embargo, desde una perspectiva situada e histórica, no parece ser lo más apropiado adoptar postulados de la gerencia privada para gestionar las instituciones, los bienes y las empresas públicas, como si aquellos constituyeran una especie de *mantras*<sup>8</sup> que, por repetición, garantizaran el éxito de las mismas.

Particularmente, en el caso de las transformaciones estratégicas y administrativas en ANCAP, que incluye como señalamos la fusión de tres empresas en una sola, se desarrolla un capítulo muy sensible desde la perspectiva productiva y social, ya que —desde cálculos y balances abstractos— algunos de los emprendimientos industriales que dan sentido a la vida económica y cultural de poblaciones enteras, vinculadas a los enclaves productivos del ente, están en vías de desaparecer.

En las lógicas, las prácticas y los programas que se están desarrollando, ocurre un fenómeno de centralización que resulta llamativo y paradójico: mientras, en los discursos empresariales y el discurso de los partidos que

---

8 Recordar que, no pocas veces en el desarrollo de los modelos de gestión, los postulados del mainstream o sentido común se repiten y repiten con pretensión de verdad.



gobiernan el Estado desde 2020, se hace una continua defensa y valoración de las libertades de mercado y se sostienen fuertes argumentos en contra de la centralización en cualquiera de sus formas, en los eventos analizados, los efectos de centralización son claros, sólo que esta se pone en función de tres objetivos: a) restringir la participación en el gobierno (como en el caso de los nuevos dispositivos de gobierno en la educación); b) alinear una actividad muy rentable y lucrativa (la operación portuaria) con los intereses de una sola gran empresa, en una versión de Estado privado que desarrolla toda la perspectiva del funcionamiento de una empresa, y c) una centralización administrativa que, mientras anuncia objetivos de mejora en la gestión, notoriamente se inscribe en un proceso de reestructura que incluye la redefinición política y estratégica del rol de la mayor empresa del Uruguay, que va suprimiendo todo trazo y política de contenido social y dejando en su lugar la única dimensión de la rentabilidad neta.

Finalmente, quisiéramos enunciar dos riesgos que encierra el cambio que se está proponiendo. Por un lado, desde estudios y publicaciones auspiciadas por el propio Banco Interamericano de Desarrollo (Losada, 1999), se señala que las técnicas empresariales que se ajustan más fácilmente a las organizaciones públicas son las que menos dependen del entorno particular de lo público, como por ejemplo el caso de técnicas de dirección aplicadas o referidas a operaciones en los sistemas de información que se aplican más aisladamente en cualquier contexto y no requieren de excesiva cooperación interorganizacional o interinstitucional. A diferencia de ello, en el diseño y la aplicación de las políticas públicas, siempre que sea necesario instaurar una cooperación interorganizacional e interinstitucional, las técnicas que se importan desde lo privado (planificación estratégica y técnicas de gestión del cambio, entre otras) requieren amplia reconceptualización.

Y, por otro lado, exploraciones basadas en estudios de caso en nuestra región señalan algunos efectos nocivos para el interés de las organizaciones públicas, con el consiguiente impacto negativo de pérdidas millonarias en las finanzas públicas. En este sentido, el estudio de una serie de casos de la realidad chilena contemporánea, a partir de hechos vinculados con denuncias de corrupción en organizaciones estatales (Pliscoff-Varas, 2017) concluye que:

*(...) podemos apreciar que tres doctrinas esenciales de la NGP generan, desde el punto de vista conceptual o teórico, un grupo de paradojas o dilemas, que por tratar de buscar un objetivo terminan generando nuevas realidades, tanto o más complejas que las que se buscaban evitar. (p. 156)*

Las denominadas tres doctrinas a las que hace referencia el texto, que podríamos referir cómo prácticas en estos contextos, son: las políticas de contratación externa (tercerización o externalización) de servicios, con las que muchos servicios públicos (por ejemplo, la limpieza de espacios públicos) se encargan a privados, por medio de contratos variables; la gestión por





resultados (que introduce una dinámica de competencia en los equipos, departamentos y organismos), y la discrecionalidad que se puede entender como: “dejar que los gestores gestionen”.

El estudio de caso de Chile reveló que, sin contrapesos institucionales, culturales y de control fuertes, estas doctrinas de la gestión —*trasladadas del ámbito privado al público*— pueden generar más problemas que los que intentan solucionar. Problemas vinculados a la opacidad en el otorgamiento de contratos, sobrecostos inexplicables y unos resultados de gestión seriamente cuestionables. Es posible que el desarrollo del modelo en Chile y en otros países de la región con constataciones similares esté dando muestras claras de que, aunque los diseños de la nueva gestión pública gocen del respaldo de las elaboraciones desde el *mainstream* en administración, sus resultados son más una autoafirmación circular de lógicas generales del régimen neoliberal que efectos concretos presentables como logros.

Puede agregarse que, en Uruguay, hace exactamente veinte años Kechichián (2002) analizó la transformación del Banco de Previsión Social<sup>9</sup> (BPS) según las lógicas de la nueva gestión pública – NGP (*new public management – NPM*). En el análisis que desarrolló el autor, observó cómo se incorporaban las categorías y nociones de *profesionalización de la gestión, cambio de imagen, plan estratégico, menos normas y mayor empoderamiento de gerentes y directores*, entre otras. A comienzos del siglo XXI, el mismo autor (Kechichián, 2002) propuso que las reformas y transformaciones que se operaban en el BPS generaban algunas mejoras, pero encontraba limitaciones importantes en la consideración del diseño del sistema:

*Teniendo presente que el modelo de la NPM surgió en el marco de la “Reinvención del Gobierno” proclamada durante la Administración del Presidente Clinton, llama la atención que se intenta unificar dos aspectos: la cuestión de qué debe hacer el gobierno, que es una cuestión normativa, con la cuestión relativa al cómo debe llevar a cabo las tareas que le han sido atribuidas, que es en cambio una cuestión esencialmente gerencial. Esta distinción no es de menor importancia, puesto que puede aclarar en qué medida la tendencia a introducir una gestión más de negocios en el gobierno está más inspirada por una matriz ideológica que por un razonamiento científico. (p. 85)*

Dado que la base ideológica que guía los postulados de la Nueva Gestión Pública quizás se corresponda más con una acción modeladora de sentidos y subjetividades (Zangaro, 2011), que con operaciones basadas en lógicas de eficacia organizacional, el Banco de Previsión Social no puede seguir

9 Banco de Previsión Social, organismo estatal que asume las coberturas de Seguridad Social, incluyendo las jubilaciones, pensiones, seguros por enfermedad y coberturas especiales.



financiando los costos de Seguridad Social —*después de los cambios inspirados en las recetas señaladas*— sin generar déficits millonarios; lo que responde a lo que la perspectiva de cancelación de aspectos sistémicos de la NGP tiende a desconocer, o al menos a minimizar, desde una perspectiva organizacional demasiado centrada en la axiomática referida.

De esta manera, el *Zero déficit* (Pollitt y Bouckaert, 2010) —*una de las utopías perseguidas por dichos programas*— no se logra, no por errores de gestión sino porque el diseño de la Seguridad Social configura en Uruguay un sistema, en el que el BPS es el ejecutor de las erogaciones y distintas entidades (públicas y público-privadas) gestionan diferentes programas de jubilaciones y pensiones. Así, una de las entidades, la denominada *caja militar*<sup>10</sup>, arroja un déficit anual de US\$ 450 millones con cifras cerradas al 2019,<sup>11</sup> debido a su estructura de relación de militares pasivos/activos y por la edad y años de servicio, pues los militares pueden retirarse (usualmente con 25 años de servicio) por los gastos derivados de la ecuación entre '*aporte de los activos al sistema de pensiones*' – '*sostenimiento de las jubilaciones y pensiones de los retirados*'. Dicho déficit no obedece a un problema de administración, en este caso hay un problema político que altera todo el sistema.

## 5. ¿Toda gestión pública es política?

De acuerdo con Bernazza y Bibiloni (2006), es posible sostener que, al abordar la gestión pública, es necesario preguntarse por el sentido y las virtudes originales del Estado, y replantear la función que cumple el mismo en las configuraciones sociales. Su sentido y funciones ¿se equiparan, programáticamente, a las funciones y sentidos de una empresa privada?, o el Estado es la forma en que las y los ciudadanos nos damos pautas, marco de convivencia y desarrollo en comunidades nacionales y locales.

Aún si controvertimos la visión contractualista del origen del Estado moderno (Schapin y Schaffer, 2005) al contraponer la visión nietzscheana del origen guerrero y de dominación de la administración del Estado como una máquina tiránica que "(...) continuó trabajando de ese modo hasta que aquella materia bruta hecha de pueblo y semianimal no sólo acabó por quedar bien amasada y maleable, sino por tener también una forma (Nietzsche, 1887/1972, p. 98)", o asumimos el Estado como una situación de relativa paz, estabilidad, seguridad, en esta metáfora genealógica, el Estado brinda posibilidades de desarrollo para el pueblo; incluso en esa hipótesis de origen terrible, el Estado constituye

10 Servicio de Jubilaciones y Pensiones de las FF.AA.

11 Los ingresos de la caja militar fueron de 216,1 millones de dólares, mientras que los egresos a cargo de la caja militar y rentas generales fueron de 666,1 millones de dólares. Disponible en: <https://www.elobservador.com.uy/nota/caja-militar-tiene-un-deficit-de-us-450-millones-y-cada-dos-pasivos-hay-un-activo-202121613160>



hoy, en las sociedades configuradas en torno a regímenes de gobierno democrático-republicanos, una dimensión de interés para la ciudadanía en general y un problema público y político.

En ese sentido, relegar la administración de las organizaciones e instituciones públicas a un enfoque que —*pretendiendo emular experiencias deslocalizadas que se anuncian como exitosas*— reclama parámetros y prácticas gerenciales o neogerenciales (Dassauge, 2009), parece constituir un hecho que de variadas maneras enajena el Estado, sus funciones y parte de sus cometidos sociales. Como muestra de ello, en los casos expuestos en este artículo, tenemos que las políticas de gestión pública implementadas generan los siguientes impactos: i) desarman espacios de participación de actores relevantes (dispositivos de gobierno de la educación pública); ii) privatizan y centralizan la operación portuaria en un sólo actor privado (Terminal Cuenca del Plata), y iii) crea una empresa para administrar tres líneas de negocios diferentes (como en el caso de ANCAP), pretendiendo la optimización de recursos en el marco de una reestructura que, en consonancia con el mismo propósito, cierra emprendimientos industriales con un muy alto impacto negativo en términos sociales, de empleo y de desarrollo productivo, en diferentes localidades.

Los discursos y las gramáticas que soportan estas transformaciones, en línea con los desarrollos de la Nueva Gestión Pública, pretenden revestir de un halo de cientificidad a las decisiones y las operaciones que son netamente políticas, en sintonía con lo expuesto por Bernazza (2006) quien sostiene que sigue siendo necesario articular las dimensiones políticas y de gestión en la preparación de formas alternativas, respetuosas de los recursos y las capacidades del Estado, para transitar hacia empresas y organizaciones públicas que cada vez cumplan mejor sus propósitos, incluyendo la fundamental consideración del carácter público de los servicios y bienes que son producidos.

Finalmente, y en relación con el título de este trabajo, las prácticas privatizadoras de los bienes públicos, como lo que sucede en el Puerto de Montevideo, las operaciones político- gerenciales para disminuir la participación de docentes y estudiantes en los organismos de gobierno de la educación media pública y la centralización de operaciones con reducción de plantillas de personal, como sucede en las empresas subsidiarias de ANCAP, muestran un mapa de dispositivos novedosos no puestos en práctica en Uruguay de la misma forma o en el marco de los mismos diseños, pero que sintonizan con prácticas ya ensayadas en la década de los años 90 del siglo XX, como en el caso señalado por Kechichián (2002) a comienzos del presente siglo.

Veinte años más tarde es posible evaluar que dichas prácticas administrativas, gerenciales o neogerenciales (Dassauge, 2009) no cumplieron sus propósitos de anunciada eficacia y modernización; en todo caso, el mejor desempeño de las organizaciones, empresas e instituciones del Estado se dio entre los años 2005 y 2019, como consecuencia de una articulación de políticas



macroeconómicas y definiciones de política pública que pusieron el énfasis en el logro de las metas internas (de gestión de la empresas u organización), con un marcado interés por defender el rol social y el carácter estatal de las empresas y organizaciones públicas.

En el período referido, prevaleció el diseño de un modelo híbrido de gestión (Dassauge, 2009) que, sin desconocer aportes vinculados a la modernización de los soportes técnico-administrativos o la valorización de las “bondades” de la transparencia, se articularon con un sólido entramado de dispositivos administrativos provenientes de la administración tradicional, más la apertura a la participación ciudadana en diferentes situaciones y enclaves territoriales, y sumado a la valorización de la inversión en acciones locales<sup>12</sup> que, a pesar de ser contabilizadas como pérdidas en el registro de los balances, tuvieron impactos muy positivos en el desarrollo de las Instituciones, las localidades donde se asentaron dichos procesos y todo el entramado social.

\*\*\*

## Referencias bibliográficas

1. Agamben, G. (2011) ¿Qué es un dispositivo? *Sociológica*, 26(73), 249-264. <http://www.sociologiamexico.azc.uam.mx/index.php/Sociologica/article/view/112/103>
2. Bernazza, C. y Bibiloni, H. (2006). Política y gestión pública [conferencia]. Escuela Superior de Dirigentes, La Plata, Argentina. <https://claudiabernazza.ar/wp-content/uploads/2020/11/disertpolyges.pdf>
3. Boltanski, L. y Chiapello, E. (2002). *El nuevo espíritu del capitalismo*. Ediciones Akal.
4. Brown, W. (2017). *El pueblo sin atributos. La secreta revolución del neoliberalismo*. Malpaso Ediciones.
5. Cejudo, G. (Comp.) (2011). *Nueva gestión pública*. Siglo XXI Editores.
6. de la Garza, D., Yllán, E. y Barredo, D. (2018). Tendencias en la administración pública moderna: la nueva gestión pública en México. *Revista Venezolana de Gerencia*, 23(81), 31-48. <https://produccioncientificaluz.org/index.php/rvg/article/view/23467/23676>
7. Dassauge, M. (2009). ¿Todos los caminos llevan a la Nueva Gestión Pública?: tres argumentos sobre las reformas administrativas en los países en desarrollo transición. *Estado, Gobierno y Gestión Pública*, (13), 23-51.

---

<sup>12</sup> ANCAP, por ejemplo, invirtió a través de ALUR millones de dólares en diferentes localidades para desarrollar procesos industriales (plantas de biodiesel) que reactivaron productiva y económicamente localidades enteras, aunque en sus comienzos el proyecto fue deficitario en términos contables.



8. Echebarría, K. y Mendoza, X. (1999). La especificidad de la gestión pública: el concepto de *management* público (pp. 15-46). En C. Losada. (Ed.) (1999) *¿De burócratas a gerentes? Las ciencias de la gestión aplicadas a la administración del Estado*. Banco Interamericano de Desarrollo.
9. Etkin, J. y Schvarstein, L. (1989). *Identidad de las organizaciones. Invariancia y cambio*. Paidós.
10. Fernández, C. (2007). Una introducción a los *Critical Management Studies* (Ponencia). *XIII Jornadas de Epistemología de las Ciencias Económicas*. Universidad de Buenos Aires.
11. García, I. (2007). La nueva gestión pública: evolución y tendencias. *Presupuesto y gasto público*, (47), 37-64. [https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4\\_uibd.nsf/B1168625381F1AE705257BCA00165978/\\$FILE/47\\_GarciaSanchez.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/B1168625381F1AE705257BCA00165978/$FILE/47_GarciaSanchez.pdf)
12. Kechichián, J. (2002). *La reforma de la seguridad social: el nuevo modelo de gestión pública en el BPS* [Tesis de Maestría, Universidad de la República]. Archivo digital: <https://www.colibri.udelar.edu.uy/jspui/handle/20.500.12008/8133>
13. Ley de Urgente Consideración N.º 19.889. (2020, 9 de julio). Parlamento del Uruguay. <https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/ficha-asunto/145885>
14. Losada, C. (Ed.) (1999) *¿De burócratas a gerentes? Las ciencias de la gestión aplicadas a la administración del Estado*. Banco Interamericano de Desarrollo.
15. Luci, F. (2012). El *management* como gramática: la producción de los dirigentes de empresas. *Revista de Ciencias Sociales, I-II*(135-136), 171-183. <https://revistas.ucr.ac.cr/index.php/sociales/article/view/3675/3574>
16. Luci, F. (2016). *La era de los managers. Hacer carrera en las grandes empresas*. Paidós.
17. Nietzsche, F. (1887/1972). *La genealogía de la moral. Un escrito polémico*. Alianza.
18. Plischoff-Varas, C. (2017). Implementando la nueva gestión pública: problemas y desafíos a la ética pública. El caso chileno. *Convergencia*, (73), 141-164. <https://convergencia.uaemex.mx/article/view/4241/2745>
19. Pollitt, C. y Bouckaert, G. (2010). *La reforma de la gestión pública: un análisis comparado*. Instituto Nacional de Administración Pública.
20. Sanabria, M., Saavedra, J. y Smida, A. (2015). Los estudios críticos en administración: origen, evolución y posibilidades de aporte al desarrollo del campo de los estudios organizacionales en América Latina. *Revista Facultad de Ciencias Económicas: Investigación y Reflexión*, 23(1), 209-234.
21. Shapin, S. y S. Schaffer (2005). *El Leviathan y la bomba de vacío. Hobbes, Boyle y la vida experimental*. Universidad Nacional de Quilmes Editorial.
22. Szlechter, D., Luci, F. y Zangaro, M. (2016). Desentrañando la conducción empresarial argentina: una mirada sociológica sobre el mundo del *management* local. *Red de Estudios de Historia de Empresas*, (22), 2-7. [https://ri.conicet.gov.ar/bitstream/handle/11336/114901/CONICET\\_Digital\\_Nro.f853112f-8d39-4095-9fdc-6289701cf030\\_A.pdf?sequence=2&isAllowed=y](https://ri.conicet.gov.ar/bitstream/handle/11336/114901/CONICET_Digital_Nro.f853112f-8d39-4095-9fdc-6289701cf030_A.pdf?sequence=2&isAllowed=y)





23. Tiranti, S (2016). Los Dispositivos de Gestión Estatal, en busca de su sentido estratégico. Un aporte al campo de estudios sobre el Estado Nacional Argentino y sus instrumentos de Políticas Públicas. *Revista Estado y Políticas Públicas*, (7), 123-135. <https://www.flacso.org.ar/wp-content/uploads/2016/11/REyPP-7-Los-Dispositivos-de-Gestion-Estatal.pdf>
24. Zangaro, M. (2011). *Subjetividad y trabajo. Una lectura foucaultiana del management*. Herramienta.

Para citar  
este artículo:

**Peloché, J.** (2022). Nuevos dispositivos - viejas prácticas en la administración de empresas e instituciones de gran porte en Uruguay. *Teuken Bidikay*, 13(20), 55-71. doi: 10.33571/teuken.v13n20a3

GE\*: AMartínez



Conocida como “el ave sagrada de los mayas”, el quetzal es el ave nacional de Guatemala y es un símbolo preponderante en la cultura guatemalteca, donde destaca por su belleza y su colorido plumaje de tonos de verde y rojo, así como una larga y ondeante cola adornada. Los antiguos mayas asociaban el hermoso pájaro verde con la libertad y la divinidad, y el nombre quetzal proviene de la palabra náhuatl quetzalli (precioso), lo que refleja el gran aprecio que tenían por su belleza. En la época de apareamiento, y como estrategia de seducción, al macho le crecen dos plumas gemelas, hasta de un metro de longitud. Muy importante en la conservación de la biodiversidad centroamericana, el quetzal es una especie en peligro de extinción debido a la degradación de su hábitat natural, por lo que su preservación es un objetivo de carácter estatal. Su imagen se encuentra en la bandera de Guatemala y en su moneda nacional.

**Yudi Marín A.**  
Politécnico Colombiano.

