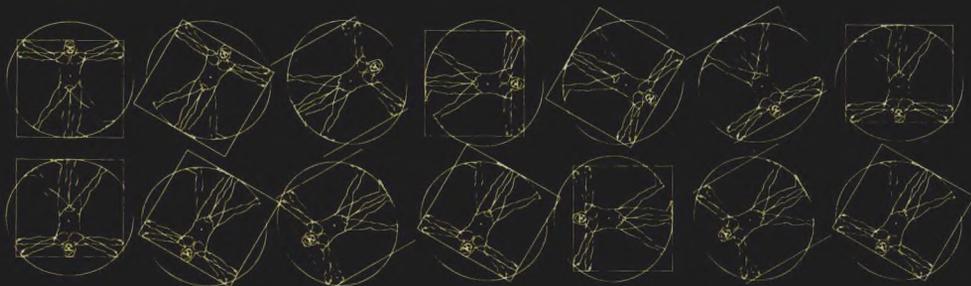


UNIVERSIDAD CATOLICA DEL URUGUAY

# PRISMA

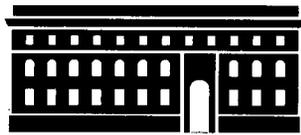
Imagen, territorio y  
organización

13  
2000



# PRÍSMAS

Nº 13 – febrero del 2000



Universidad  
Católica

# PRISMA

Director: José Arocena  
Secretaria de Redacción: María Cristina Dutto  
Consejo Editor: César Aguiar  
Luciano Álvarez  
Carlos de Cores  
Susana Monreal  
Antonio Ocaña

Producción gráfica: 

Universidad Católica del Uruguay  
Dámaso Antonio Larrañaga  
Av. 8 de Octubre 2738  
11600 Montevideo, Uruguay  
Teléfono: 487 27 17 – Fax: 487 03 23  
[www.ucu.edu.uy](http://www.ucu.edu.uy)  
Correo electrónico: [prisma@ucu.edu.uy](mailto:prisma@ucu.edu.uy)  
Impreso en Uruguay

en IMPRESORA POLO LTDA.

Paysandú 1179 - Tel.: 902 04 52.

Depósito Legal N° 316.067/2000

"Decreto 350/95. Inciso J Art.19 Título 10

Texto Ordenado 1996"

Amparado en el "Decreto 218/96"

Comisión del Papel.

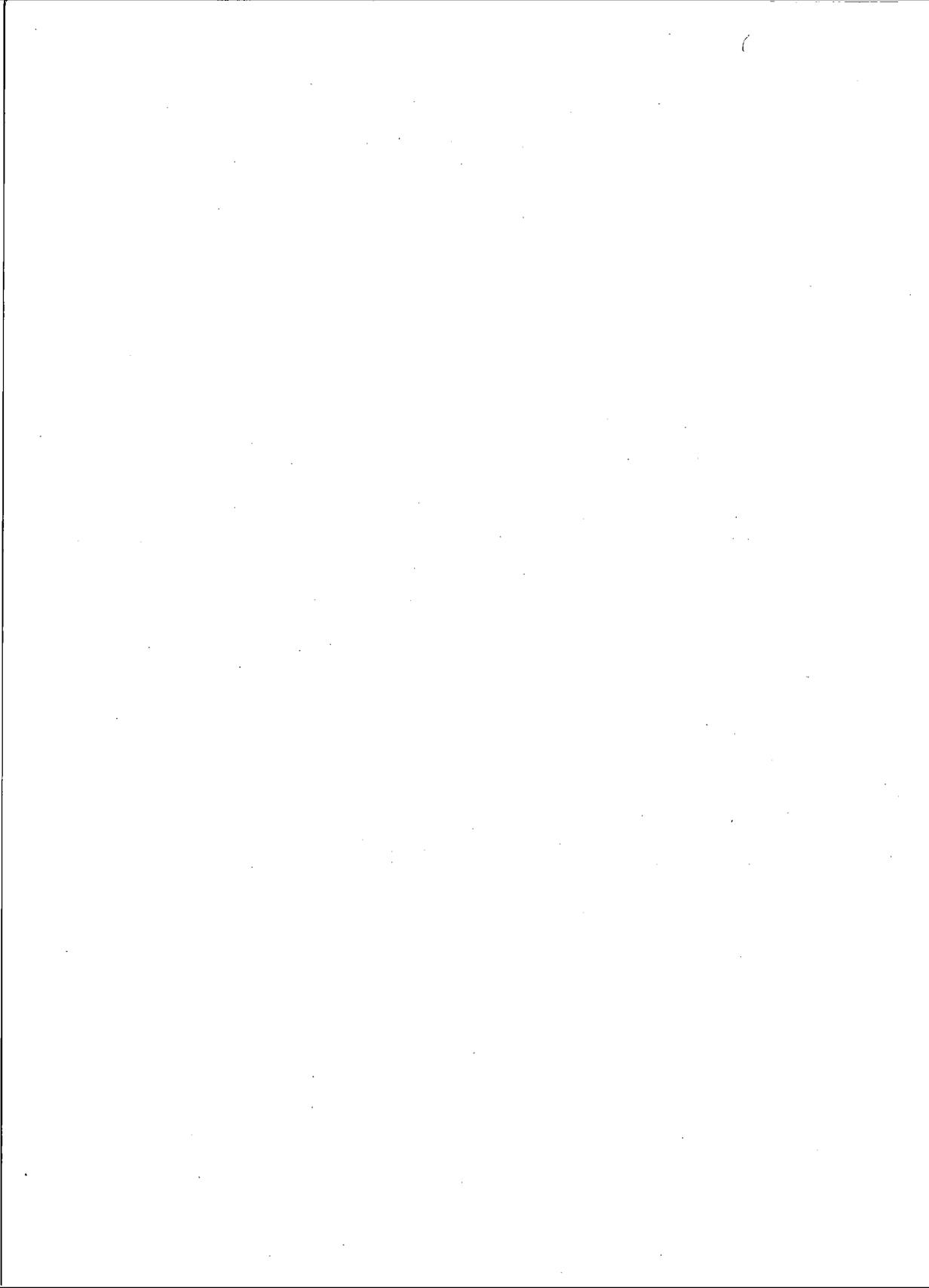
ISSN 0797-8057

# Contenido

Tema central

## Imagen, territorio y organización

Presentación	5
La imagen de marca del territorio, <i>por Eduardo Rebollo</i>	7
Imagen corporativa: hacia la credibilidad organizacional, <i>por Analía Arbuét y María Lucía Calvo</i>	18
Consultoría de identidad e imagen corporativa, <i>por Mario Tomás Schilling F.</i>	36
Gestión de calidad y del conocimiento: la comunicación en un camino de visiones compartidas y globalización, <i>por Roberto Fonseca Vieira</i>	43
Tiempo y comunicación en las organizaciones. La trama del sentido, <i>por Ana Inés Pepe</i>	52
Las asociaciones de gallegos en Montevideo como elemento propagandístico de la Galicia actual, <i>por Ana Belén Fernández Souto</i>	72
El desarrollo territorial a partir de la construcción de capital sinérgico, <i>por Sergio Boisier</i>	76
Desafíos e incertidumbres de la descentralización. Impactos de la reforma constitucional en Uruguay, <i>por Alicia Veneziano</i>	97
La economía chilena de los últimos 25 años, <i>por Raúl González Meyer</i>	122



# Presentación

En este número de *Prisma* se ofrece un conjunto de artículos en torno a las temáticas de la **imagen**, el **territorio** y las **organizaciones**. En el primer trabajo, **Eduardo Rebollo** postula que los territorios poseen, al igual que las organizaciones, una imagen de marca, cuya elaboración y gestión puede ser un eficaz impulso de sus estrategias de desarrollo. A continuación, **Analía Arbuet y María Lucía Calvo** proponen avanzar en la comprensión del proceso que genera la imagen corporativa, como necesario punto de partida para su óptima gestión. El proceso analítico que una organización emprende en colaboración con un consultor externo, con vistas a revisar su programa de comunicaciones, es el objeto del artículo de **Mario T. Schilling**. Por su parte, **Roberto Fonseca Vieira** analiza las nuevas formas de comunicación que surgen de las nuevas relaciones de organización del trabajo y que condicionan el mantenimiento de la cultura organizacional. **Ana Inés Pepe** reflexiona sobre el sentido del tiempo para el hombre occidental contemporáneo y sobre las relaciones que dentro de las organizaciones se establecen entre tiempo y procesos comunicacionales. Por último, las asociaciones de gallegos en Montevideo, las razones de su creación y su situación actual son el objeto del trabajo de **Ana Belén Fernández Souto**.

Fuera del tema central se ofrecen dos artículos vinculados a la problemática del desarrollo territorial. **Sergio Boisier** propone apoyarse en el concepto de *capital sinérgico* para potenciar nuevas formas de capital, casi todas de carácter intangible, con vistas a colocar un territorio en la senda del desarrollo, mientras que **Alicia Veneciano** analiza la descentralización propuesta en la nueva Constitución uruguaya y sus efectos sobre la dimensión local y municipal de la política y la economía. Finalmente, **Raúl González Meyer** examina la evolución de la economía chilena durante el último cuarto de siglo, describe sus éxitos y constata los nuevos problemas que ha generado.



# La imagen de marca del territorio

por Eduardo Rebollo Iturralde

La idea central de este artículo es que una correcta gestión de la *imagen de marca de un territorio* (IMT) puede transformarlo en el capital básico para el impulso de estrategias de desarrollo. Esto es, que si se logra la percepción pública positiva de un territorio dado, los emprendimientos sobre cualquier vector de desarrollo que tengan lugar en su seno —sean de carácter económico, social, cultural...— se verán beneficiados.

Aparecen aquí ya tres conceptos —imagen, marca, territorio— que conviene definir, al menos en su forma más básica: por *imagen* entenderemos aquí la representación que en torno a un sujeto se construye en la mente de un individuo o grupo de individuos a partir de distintos estímulos; la *marca* es un símbolo visual mediante el que ese sujeto es representado e intentará ser identificado; y, finalmente, *territorio* será cualquier delimitación geográfica capaz de ser reconocida mediante una denominación específica.

La *imagen de marca territorial*, al igual que la imagen corporativa de una empresa, institución u organización del tipo que sea, será siempre el resultado de la interacción entre su identidad, su cultura y los procesos de comunicación que sea capaz de generar.

Esa imagen, o representación virtual que los públicos construyen en sus mentes, se forma a partir de las distintas percepciones que realizan de la entidad en cuestión. Muchas de esas percepciones son resultado de estrategias voluntarias de las organizaciones, pero otras surgen de mensajes que las entidades generan involuntariamente con su accionar. En otras palabras, muchas de las ideas que los públicos se hacen sobre un sujeto son producto

## El autor

Doctor en Comunicación Social (Universidad Autónoma de Barcelona).  
Director de la Licenciatura en Comunicación Social, Facultad de Ciencias Sociales y Comunicación, Universidad Católica del Uruguay.

de lo que este comunica voluntariamente, pero otras serán fruto de los mensajes que emite con su forma de hacer, pensar y mostrarse, aunque no se lo proponga.

En consecuencia, la IMT será un compendio de ideas que una persona o un público tendrá —o conformará— de cierta zona geográfica, a partir de una serie de mensajes. Para generar una imagen determinada, la estrategia comunicativa necesitará crear los símbolos visuales que permitan la identificación territorial, partiendo siempre de una clara delimitación geográfica.

La IMT será en la mente del público una idea relativamente estable, que actuará como *plus* en cada uno de los nuevos elementos que se generen, sean productos o servicios, tanto como empresas, instituciones, organizaciones... Así, el lugar geográfico será un marco contextual capaz de brindar respaldo a elementos que, si se presentaran aisladamente, se perderían en la entropía de ofertas del mercado actual.

## El escenario uruguayo como oportunidad

Una visión rápida de lo que ocurre en el Uruguay permite apreciar que en numerosas ciudades y pueblos han cerrado industrias, desaparecen negocios que dejan de ser rentables y, mientras el desempleo amenaza, la emigración se erige como la alternativa irremediable. Sin embargo, y a juzgar por lo que se puede ver en muchas partes del mundo, esas tendencias, lejos de ser irreversibles, pueden representar la mejor oportunidad para plantear nuevas opciones.

A fin de favorecer las economías locales y mejorar la calidad de vida, acaso sea necesario impulsar propuestas creativas, innovadoras, capaces de atraer inversiones, dinamizar el comercio, generar empleo y, en definitiva, lograr el bienestar. Porque, a pesar de que aquí estamos pensando en oportunidades para generar riqueza, no debe perderse de vista que las localidades no son únicamente finanzas y negocios, sino personas, culturas y modos de vida.

Si se observan algunas tendencias actuales de lo que ocurre en el Uruguay, se constatan cambios de fondo. Hay asuntos sobre los que quizá no se ha reparado bastante cuando se proponen alternativas de desarrollo. ¿Se ha pensado lo suficiente, por ejemplo, sobre la cultura económica que surge en un país con índices de inflación a la baja? ¿Es igual la mentalidad de un inversionista en un país con estabilidad política, social y económica relativas? ¿Seguirá siendo un objetivo para las familias uruguayas la inversión en vivienda? ¿Acaso los itinerarios cambiantes no están arrebatando el lugar al sueño de la *casita en la playa*? Se viaja más, se invierte en otras cosas, han-

cambiado los plazos... y para comprender estas nuevas realidades, los esquemas tradicionales han perdido validez definitivamente.

Si la idea que planteamos aquí es que la gestión de la imagen del territorio es un capital clave para el desarrollo de una localidad, nuestra pretensión última es provocar la reflexión para que, a partir de ella, una localidad pueda generar empleo, crear nuevas industrias, aumentar las oportunidades laborales, captar inversionistas, atraer visitantes o nuevos residentes, valorizar bienes locales, mejorar la calidad de vida de la localidad y evitar la emigración.

El trabajo para la creación, potenciación o transformación de una IMT debe comenzar por un acercamiento al imaginario de los habitantes del lugar y al de los potenciales consumidores. Ello actuará como insumo en el proceso de generación de una percepción positiva, adhesión a la oferta que se vaya a realizar y que llevará a una acción de *consumo del territorio* derivada de la acción comunicativa instaurada.

Cada localidad tiene sus características que la diferencian de otras: historia, cultura, política, economía... En consecuencia, cada territorio debe definir sus planes particulares. Y en la medida en que no hay dos situaciones idénticas, no es posible la transferencia de modelos de una experiencia a otra. Para instrumentar un plan de promoción deberá partirse de conceptos de alteridad, de particularidades, de valores en relación. Esto es, todo plan se confeccionará a partir de la identidad de cada localidad seleccionando sus valores originales.

## El territorio como sujeto en un proceso de desarrollo

La mercadotecnia de localidades, el *marketing* territorial, es un conjunto de actividades relevantes en un tiempo en que es preciso innovar en materia de dinámicas sociales y económicas. El territorio será el contexto que actuará como diferencial para la proposición de distintos vectores de desarrollo. Y, como no se trata de «llenar» espacios con visitantes/consumidores de cualquier tipo, es preciso definir *qué* tipo de público se desea atraer y *para qué* se lo quiere convocar.

Cada territorio definirá un perfil a potenciar y, a partir de ello, podrá realizar la promoción de una imagen, de un tipo de atractivos, de una determinada infraestructura, y ofrecerá la serie de valores específicos que operarán como *gatekeepers*, como seleccionadores de los potenciales visitantes.

Uno de los componentes a considerar en el diseño de la estrategia para captar *clientes* para un territorio es el de los *atractivos* a ofrecer. Frente a esto

es recurrente la idea de que en determinado lugar no existen asuntos de interés, que no hay nada relevante para mostrar u ofrecer. Sin embargo, en mayor o menor escala, cada sitio tiene algo que puede ser explotado, recursos que podrá transformar en productos. Hay a veces «valores en bruto», elementos que, si se trabajan adecuadamente, pueden transformarse en atractivos del lugar. Esto afecta al territorio como espacio para convocar visitantes tanto como a un lugar que necesite atraer socios para un proyecto.

Se dice generalmente que en Uruguay no hay grandes cosas para ofrecer, salvo algunas playas. Además de que sus pueblos y ciudades se parecen mucho unos a otros, no hay montañas, cataratas ni ruinas importantes... Pero ello solamente debe inducir a buscar particularidades o incluso a la valoración de elementos en los que quizá nunca se reparó lo suficiente. Más allá de valores que son ventajas diferenciales del país, lugares e infraestructuras se pueden transformar para adecuarse a una convocatoria de visitantes/consumidores/socios.

Tras estudiar oportunidades y factibilidad se puede, por ejemplo, crear sitios para convenciones, para la práctica de deportes, para actividades acuáticas, de campo, para propuestas gastronómicas, etcétera. Solo después se ponderará si las ofertas a realizar deberán convocar visitantes por un día, tres, diez o a radicarse, si la infraestructura disponible es suficiente, si están claras las condiciones en que funcionará cada oferta. Lo importante es que exista una conciencia clara de lo que se quiere hacer y que la propia gente del territorio adhiera y apoye la idea.

Sin la percepción positiva de los habitantes locales, sin su convicción de que *es posible*, quizá el desarrollo de la IMT no pueda tener lugar, y para que ello no ocurra habrá que instrumentar una oportuna campaña de difusión. Por eso consideramos que el factor *comunicación*, como elemento socializador del proceso, desempeña un papel central. Dos ejemplos son ilustrativos de lo dicho.

1) Antes de que un organismo se ocupara del relanzamiento de la imagen de Nueva York —que se desarrolló a través de una campaña multimediática—, la ciudad tenía problemas para atraer turismo. Los propios neoyorquinos asociaban su ciudad con la inseguridad, la contaminación, las huelgas de los basureros y con unos rascacielos que sólo servían para ensombrecer las calles. Hoy su eslogan «I love NY» es conocido en todo el mundo; dieciséis millones de turistas van a ver allí, más que huelgas y contaminación, infinidad de elementos únicos y encuentran en los rascacielos un atractivo que no es fácil de ver en otra parte.

2) No hace tantos años que los belgas tenían una percepción muy pobre de sí mismos y de su territorio. Pensaban que su país no tenía atractivos y que en todo caso su fortaleza era que servía de puente para alcanzar desti-

nos más interesantes. Hace poco que retiraron del aeropuerto un cartel que entre otras cosas decía: «Bienvenidos al país de los belgas. Clima moderado. Por término medio llueve 220 días al año». Consecuente con esa percepción de singular baja autoestima, la plaza central de Bruselas —quizá una de las más bonitas de Europa— era una gran playa de estacionamiento. Hoy no solo está prohibida la circulación, sino que cientos de miles de turistas la visitan cada año. El *cambio de mentalidad* fue fruto de una estrategia cuidadosamente diseñada e instrumentada sobre todo a través de los medios masivos de comunicación.

## Premisas para la elaboración de una IMT

Un factor básico es que el proceso de construcción de la imagen de un lugar debe ser un proyecto sinérgico al que tienen que adherir los actores locales —individuos, organismos públicos y privados, instituciones y agrupaciones civiles y empresas privadas— que, junto a un equipo técnico, convendrán en torno a los objetivos. Así, una de las premisas será que *la construcción de la IMT debe ser producto de una sinergia de ideas, acciones y experiencias de diferentes actores involucrados.*

En segundo lugar, para la elaboración homogénea de signos comunicativos es imprescindible la unificación de criterios. Pero tal convención no debe suponer la pérdida de autonomía en la gestión de las múltiples facetas de cada una de las partes. Así, *para elaborar el brief con el que se confeccionarán los mensajes, es fundamental que cada parte aporte su visión y perfil y que en conjunto se seleccionen asuntos vigilando que no resulten contradictorios.*

La construcción de una imagen positiva es un proceso lento. La imagen, en tanto es una idea que se conforma en la mente de los públicos, que se incorpora a la cultura de cada uno, nunca tendrá efectos inmediatos, sino que, como todo proceso cultural, será fruto de una acumulación lo largo del tiempo. Para una imagen negativa, sin embargo, los tiempos pueden ser muy breves; basta un accidente o una acción desafortunada para que todo se desbarate. De ahí otra de las premisas a tener en cuenta al comenzar a trabajar: *la IMT deseada será el resultado de un trabajo sostenido cuyos efectos se verán a mediano o largo plazo y que necesita de un cuidado y vigilancia permanentes.*

Hay un estrecha relación entre el convencimiento, el entusiasmo, el grado de involucramiento de actores y la eficacia en la obtención de resultados. Siempre habrá detractores de la idea, pues siempre habrá puntos donde existirán intereses encontrados. Se trata en todo caso de minimizar esas situaciones. Por ello debe insistirse en la necesidad de establecer estrategias comu-

nicacionales, no solo hacia públicos externos al territorio sino también hacia el interior, tratando de generar adhesión y apoyos. Porque —y esta es otra de las premisas— *si el proyecto no logra la adhesión de una buena parte del público interno, difícilmente podrá lograr la de extraños.*

## **Un giro de enfoques: de los valores del producto al valor del sujeto productor**

En nuestra actual sociedad de opulencia informativa se hace difícil destacar una entre una infinidad de ofertas. ¿Cómo subrayar y diferenciar productos cuando son todos tan parecidos? Quizá sea aquí donde con más claridad puede apreciarse la importancia que ha adquirido el territorio como aportador de valor a los productos generados dentro de su delimitación.

Las tendencias del llamado *maximarketing* o *marketing* global separan cada vez menos las propiedades de un producto de las de su imagen y connotaciones. Se habla cada vez menos de los productos en forma aislada de lo que implica su proceso o forma de producción. Hoy, más que los ingredientes de un producto, que no varían tanto de una marca a otra, importa la entidad productora, aquella que cumple con las normas de higiene, que usa elementos naturales, que se preocupa por no dañar el medio ambiente, que busca no afectar la capa de ozono, que utiliza materiales reciclables para sus envases, que dona parte de su ganancia para una causa justa, etcétera. En definitiva, el producto incrementa su buena consideración por factores externos pero que inciden en la subjetividad de los consumidores. El territorio es también un valor externo añadido al producto. Son alfajores de la sierra tal, agua de la montaña cual, donde no hay contaminación, quesos de determinada colonia, vinos de cierta región... La exigencia creciente de los públicos que buscan calidad tiende cada vez más a dejar en el camino los productos de origen desconocido o acaso sin valor agregado. Y estos son únicamente ejemplos del rubro gastronómico. En cada propuesta puede surgir el valor que añadirá *región* al vector que sea.

Lo anterior evidencia nuestra asistencia a un corrimiento de los acentos, que hasta ahora se ponían fundamentalmente en las características objetivas de los productos y que hoy se están desplazando hacia factores que permiten consideraciones de tipo más subjetivo. Esto puede ser un factor de enorme peso para evitar la confusión entre ofertas. En la actualidad, los sujetos que producen parecen importar más que los propios productos. Un ejemplo claro de esto desde la perspectiva de lo territorial lo constituye la *denominación de origen*, que otorga un *plus* a cada uno de los productos de un lugar. El territo-

rio, la región, la localidad cobran aquí un protagonismo sin par, añadiendo un intangible pero decisivo valor a productos y servicios.

## La gestión de la imagen de marca territorial

Con la premisa de que una adecuada gestión de la imagen de un territorio favorece los distintos vectores de desarrollo —turismo, industria, gastronomía, educación...—, la intención de esta nota es analizar los distintos elementos que intervienen en la gestión y que deben ser considerados para elaborar una correcta estrategia.

Para el diseño y ejecución de un proyecto de promoción territorial es imprescindible la cohesión de actores locales y actores profesionales capaces de evaluar con neutralidad la eficiencia y la eficacia de las acciones a desarrollar. La actuación de estos actores profesionales —que no necesariamente tienen que ser del lugar, aunque pueden serlo— es impensable sin los aportes y el apoyo de los actores locales.

La participación de un equipo técnico interdisciplinario contribuirá a determinar con precisión las fortalezas y debilidades de la zona y a identificar las oportunidades para un desarrollo asociado al territorio.

En este proceso, las capacidades locales deben crecer gracias a la capacitación de los actores involucrados, la reorganización y la mejora tecnológica asociadas al proyecto.

En el comienzo de la creación de una IMT debe plantearse un diagnóstico de situación que permita determinar en qué fase se encuentra el lugar. Esto es, si debe partirse de cero, si es necesario plantear una estrategia de mantenimiento sobre la base de lo existente o si sólo se trata de optimizar algo que no necesariamente está funcionando mal.

Así, es preciso detectar los productos y servicios que se van a ofrecer en el territorio delimitado. Puede que estos productos y servicios existan, puede que sea necesario crearlos, puede que sean evidentes o quizá haya que descubrirlos. En muchos casos se cuenta con recursos que habrá que transformar en productos: enclaves geográficos que requieren infraestructura de servicios, productores que deberán asociarse, lugares agrestes que será necesario *domesticar*, política de precios que habrá que definir.

Determinado lo anterior, es preciso analizar qué percepción —interna y externa— se tiene de ellos. La percepción última que se logre tras la ejecución del proyecto dependerá de las relaciones entre los productos y servicios y las formas de promoción utilizadas. En definitiva, la idea que los públicos se hagan de lo ofrecido dependerá de las relaciones entre las realidades y la estrategia comunicativa. Si se exagera en las características de

algo que luego no coincide con lo real, el resultado será seguramente un sonado fracaso.

Los elementos a tener en cuenta al realizar el plan dependerán en todo caso del nivel de complejidad o el alcance que se le pretenda dar. Puede tratarse de emprendimientos modestos o ambiciosos, desde la convocatoria a una feria de artesanías o la creación de una fiesta periódica para transformarla en tradición, hasta la propia promoción de un país.

Además de los productos y servicios, habrá que considerar aspectos climáticos, la composición social del territorio, la realidad socioeconómica, el sistema político, la legislación que pudiera afectar al emprendimiento, la cultura, la historia del territorio....

## **Marketing territorial**

Determinados los objetivos del proyecto, comenzará a diseñarse la estrategia comunicacional, que en este caso tendrá un fuerte componente de *marketing* territorial. El *marketing* territorial proporciona las técnicas que permiten investigar y comprender el mercado de potenciales agentes a asociar al proyecto o el de los posibles visitantes al lugar que se haya determinado, entender su comportamiento y, fundamentalmente, programar acciones para conquistarlos.

Una de las especificidades del *marketing* territorial es que su objeto es un compendio de bienes y servicios dependientes de un contexto geográfico. Aparte de los productos que se generarán para ser consumidos fuera del territorio, habrá otros que solo existirán en un contexto geográfico que es singular e intransferible. De este modo, habrá servicios con características únicas que solo podrán ofrecerse *in situ*, así como exclusivos serán los productos geográficos «vendidos» en la promoción.

Tanto los aspectos tangibles como los intangibles serán percibidos por los consumidores como una experiencia que por un precio determinado satisfará sus gustos o necesidades. La satisfacción de los consumidores supondrá siempre rentabilidad para el territorio. Esto implica que deberán diseñarse estrategias sustentables que no se agoten en sí mismas y cuyo consumo pueda reiterarse.

El resultado de un adecuado *marketing* territorial atraerá inversionistas al lugar, creará fuentes de trabajo, hará del territorio un lugar agradable para vivir, generará poder de convocatoria, imprimirá legitimidad, proporcionará mayor poder en la toma de decisiones de políticas públicas, permitirá el desarrollo social, contribuirá a consolidar la zona como espacio cultural, ayudará a defender y potenciar su identidad...

## Estrategia de comunicación

Como la creación o fortalecimiento de una IMT es un sistema de asociaciones difundido a partir de una estrategia comunicativa, su gestión supondrá la interacción de dos sistemas complejos: el comunicacional y el de los productos o servicios a ofrecer en el contexto geográfico.

Una de las acciones prioritarias es la del diseño de la *marca* del territorio, esto es, la creación de la identidad visual que hará reconocible la zona. Se creará un logotipo atendiendo a la coherencia entre el planteo gráfico y las características del territorio. Un eslogan puede ser de utilidad para fijar la idea que se pretende dar y ayudará además a la recordación de las características principales del entorno. Un logotipo y un eslogan conformarán entonces la marca básica del territorio.

La estrategia planteada distará de ser una mera distribución de mensajes. Comunicación es un proceso complejo de construcción de sentido y, si se quiere que sea eficaz, es preciso entender su desarrollo.

Para analizar el proceso comunicativo lo esquematizaremos desagregándolo en cuatro fases básicas que resultan absolutamente interdependientes: la fase heurística, la de producción, la de circulación y la de consumo.

En la primera se deben determinar los objetivos específicos de la comunicación, diferenciando claramente entre los objetivos planteados en términos de productos a crear y los objetivos de los impactos que se pretende producir. Esto es, plantear, por un lado, qué propósitos se buscan y, por otro, a través de qué medios y soportes se intentará conseguirlo. Junto a ello será necesario definir el público al que se desea llegar. Esta fase es la más *libre*, la que busca la creatividad sin condicionamientos, la que genera los *brainstormings* para proponer qué debería hacerse. La administración de recursos ya se encargará de hacer «aterrizar» muchas de las propuestas de creatividad libre poniendo límites y seleccionando aquello que realmente puede ser encarado en la práctica.

En la fase de producción se hará un evaluación de costos y se tomarán decisiones elementales para implementar la campaña. En esta etapa predomina el sentido de la eficiencia, es decir, el del desarrollo de la capacidad para obtener los mayores resultados con los menores gastos. Aquí se desecharán muchas de las ideas de la fase heurística. En esta etapa se decide qué medios se utilizarán para llevar adelante la campaña, se resuelve el contenido de los mensajes y se los confecciona según la especificidad de cada medio de comunicación. Aquí es necesaria la selección; luego de analizar lo que se desea comunicar, es preciso proceder a incluir, excluir y jerarquizar los asuntos que serán puestos en circulación.

En la tercera fase, la de la circulación de los mensajes, se establecen los procedimientos de distribución de estos y se pactan las formas en que serán puestos en contacto con los distintos públicos. Corresponde a esta fase realizar el seguimiento de los mensajes para determinar si están saliendo como se planificó y corroborar si efectivamente están circulando según lo contratado.

La última fase es la que presenta mayores dificultades de control por parte de los responsables de la campaña. Implica indagar en la *recepción*, asunto extremadamente complejo y difícil de implementar. Acaso lo que importa aquí es tratar de obtener el retorno —*feed back*— más fiel sobre la forma en que los mensajes son interpretados por el público. Con esos datos podrán entonces realizarse eventuales cambios y correcciones.

## Apunte final

La imagen de marca territorial está llamada a participar cada vez con más fuerza en el desarrollo social y económico de las localidades. Será un distintivo para ubicar en la mente de los públicos un lugar donde se ofrecen productos y servicios.

Su gestión será de utilidad para el desarrollo local; sin embargo, deberá tenerse presente siempre que toda intervención, todo proyecto pensado para ser aplicado sobre un lugar afectará —se quiera o no— el equilibrio del ecosistema del territorio. Es preciso recordar que se estarán introduciendo acciones nuevas, actores nuevos, dinámicas que no existían... En todos y cada uno de los casos será fundamental siempre ponderar adecuadamente los impactos de cada propuesta.

## Bibliografía

- KOTLER, Philip, Donald HAIDER, Irving REIN: *Mercadotecnia de localidades*, Diana, México, 1994.
- KOTLER, Philip, Eduardo ROBERTO: *Mercadotecnia social*, Diana, México, 1992.
- SENLE, Andrés, Orlando BRAVO: *La calidad en el sector turístico*, Gestión 2000, Barcelona, 1996.
- VALLS, Josep-Francesc: *La imagen de marca de los países*, McGraw-Hill, Madrid, 1992.

## Resumen

*Tal como ocurre con la imagen corporativa de una empresa, institución u organización, la imagen de marca del territorio (IMT) es el resultado de la interacción entre su identidad, su cultura y los procesos de comunicación que sea capaz de generar. La idea central de este artículo es que una correcta gestión de la IMT puede ser el principal impulso de estrategias de desarrollo, para las cuales el territorio no es ya solo escenario sino también actor. Luego de aludir a las oportunidades que pueden presentarse para el Uruguay en este sentido, el autor desarrolla las premisas y el proceso de elaboración y gestión de la IMT.*

# Imagen corporativa: hacia la credibilidad organizacional

por Analía Arbuét  
y María Lucía Calvo

Las autoras
-------------

Técnicas en Comunicación Social (Universidad Católica del Uruguay).
---

La imagen corporativa es la idea que tienen los públicos de la organización, que se forma a partir de todo lo que perciben de ella. La importancia de una imagen corporativa fuerte radica en lograr que la organización ocupe un lugar positivo en la mente de sus públicos. Conseguir ese lugar constituye el intangible más valioso de una organización, porque demuestra que el diferencial corporativo es reconocido. Esto resulta de un largo proceso en el que la organización debe luchar para ganarse su legitimidad como una entidad creíble, al demostrar que sus discursos y actos son coherentes entre sí. Entender el proceso que genera la imagen corporativa es el primer paso para su buena gestión.

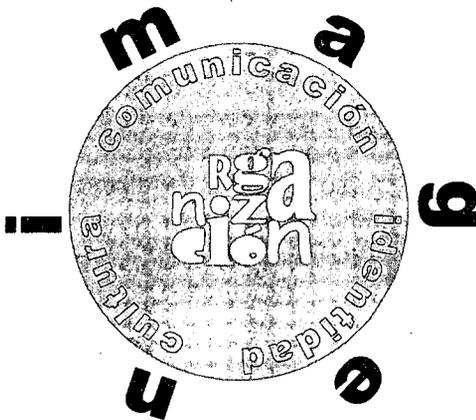
## Cómo se genera la imagen corporativa

La imagen corporativa es el resultado de la interacción entre *identidad*, *cultura* y *comunicación corporativa*. Por esta razón, las tres variables deben entenderse como herramientas de gestión, como un activo en el patrimonio de la organización. Para poder gestionarlas y así lograr una imagen corporativa positiva, es necesario entender la compleja lógica de las relaciones que mantienen identidad, cultura y comunicación en el seno de la organización.

Una red está constituida por una pluralidad de hilos entrelazados. Identidad, cultura y comunicación son los hilos que tejen la intrincada red organizacional, de cuya interacción surge la imagen corporativa. Asociar la organización con una red contribuye a explicar las relaciones entre estas variables,

que son de carácter recursivo. La figura de la red es la representación formal de una situación móvil en la que, ante algún cambio de cualquiera de los hilos, toda la organización se «reteje». Esto da lugar a una nueva red en la que la situación respectiva de las variables es diferente.

Las relaciones recursivas que mantienen entre sí identidad, cultura y comunicación, hacen a la complejidad del proceso por el cual se genera la imagen corporativa. La recursividad es un proceso circular y continuo, en la medida en que cualquier cambio en las variables genera una nueva red. El riesgo es que la imagen corporativa se fragmente con cada cambio en las relaciones que mantienen las variables. Hay que enfrentar este riesgo conociendo la lógica de las interacciones entre identidad, cultura y comunicación para luego gestionarlas correctamente.



El siguiente diagrama pretende simplificar gráficamente la complejidad de las relaciones recursivas que se producen en el seno de una organización y producen la imagen corporativa.

Este diagrama ilustra que la identidad, la cultura y la comunicación de una organización son conceptos interactivos, y que de esa interacción surge la imagen corporativa. Esta, como se puede observar, no es una categoría del mismo rango que identidad, cultura y comunicación. La imagen es exterior a la organización por-

que es la percepción que tienen de ella los diferentes públicos.

La organización está representada como un círculo porque es la figura geométrica que mejor ilustra la recursividad de las interacciones cíclicas y en evolución constante que se dan en su interior. Así se puede visualizar por qué la imagen corporativa no es sólo un *efecto* de la interacción entre la identidad, la cultura y la comunicación, sino que también es *causa* de esa interacción por su relación recursiva. Es causa en la medida en que la percepción que tienen los demás de la organización puede no ser la buscada y ello obliga a reacomodar la red organizacional para intentar generar la imagen deseada en la mente de los públicos tanto internos como externos.

Para entender este proceso recursivo por el cual se genera la imagen se definirá brevemente qué se entiende por cada una de las variables intervinientes.

## **Identidad**

La identidad es lo que define a la organización y la hace única y diferente. Esta alteridad se refleja en su misión, visión, valores, actitudes y creencias corporativas, que son particulares de cada organización.

## **Cultura**

La cultura es el conjunto de comportamientos de los integrantes de la organización que reflejan su grado de compromiso para alcanzar las metas organizacionales. El compromiso se genera a partir de un proceso de tres etapas: la adaptación, la motivación y la cohesión.

## **Comunicación**

La comunicación es inherente a la organización porque es el tejido intersticial entre identidad y cultura. Es lo que permite dar a conocer la identidad para que los miembros compartan la misión, la visión, los valores, las creencias y las actitudes corporativas y actúen en ese marco para alcanzar las metas organizacionales. La comunicación también es lo único que permite que los públicos perciban a la organización y formen una imagen de ella en sus mentes. La comunicación es el vehículo por el cual se genera la imagen corporativa.

## **Imagen**

La imagen corporativa es la percepción que tienen los públicos de la organización. La componente estratégica de la imagen corporativa busca el reconocimiento de la organización como una entidad portadora de credibilidad, a fin de conseguir la confianza de sus públicos. Para ello, la imagen corporativa debe concebirse como una construcción destinada a ser percibida por otros, y su gestión debe lograr la coherencia perceptiva. Con la imagen corporativa la organización define cómo es, cómo quiere ser y pauta las reglas de relación con sus diferentes públicos. La imagen de la organización refleja a su vez la percepción que tiene la organización de sus públicos.

Cuando se habla de imagen corporativa se hace referencia al conjunto de imágenes que tienen los públicos de la organización, ya que esta tiene tantas imágenes como públicos con los que se relaciona. El desafío de la gestión estratégica es lograr que la imagen organizacional no se fragmente y refleje la unidad pautada desde la identidad.

Una vez entendido el proceso que genera la imagen corporativa se pasará a definir en profundidad y a analizar las funciones de las variables que intervienen en él para poder gestionarlas correctamente.

## Identidad corporativa

La función de la identidad corporativa consiste en identificar la individualidad de la organización, definir lo que la organización es y distinguirla de lo que no es.

Hablar de identidad corporativa es descubrir aquello que hace que una organización sea *ella misma* y no otra. La identidad dota a la organización de una conciencia de sí, es decir, de una forma particular de ser que la hace única y singular. La organización construye interactivamente una forma propia de aprehensión de la realidad que pauta un modo original de relación con los otros.

La identidad corporativa enmarca los límites de tolerancia de las relaciones que involucran a la organización. Para garantizar un determinado comportamiento y no otro, la identidad adopta un carácter normativo al establecer las reglas que definen las interacciones con sus públicos, tanto internos como externos.

Para ello la organización define lo que se puede hacer, lo que no se puede hacer y lo que se puede reclamar al otro en el marco de la organización. También define un modo particular de relación con el entorno. Todo esto teniendo como referencia a la identidad, que da sentido a la interacción en la organización.

La misión de la organización, su visión, sus valores, sus actitudes y sus creencias son los sistemas de significación negociados que le dan sentido a la realidad organizacional. Reflejan la identidad corporativa en tanto representan la forma particular de aprehensión del mundo que impera en la organización.

### Misión

La misión corporativa constituye el objetivo corporativo que busca alcanzarse en el curso de toda la vida de la organización. Se mide en términos de invariabilidad y continuidad en los modos de hacer y de pensar corporativos. La misión



es lo que da unidad en el tiempo a la organización y orienta la interacción de sus miembros.

## **Visión**

La visión de una organización describe el futuro que desea lograr para sí, con el cual se compromete y compromete la unidad de la organización. La visión canaliza los valores más arraigados de toda la organización y describe la forma en que los quiere representar; sitúa la unidad de la organización en relación con los diferentes públicos. La visión debe ser capaz de atrapar el interés de los miembros de la organización y comprometerlos a cumplirla con voluntad individual. Una visión que expresa los valores y creencias individuales de los miembros logra mantenerlos alineados con la organización en un nivel de compromiso superior. Tener una visión que logre el compromiso implica un desafío para la organización, ya que debe actuar a diario para lograrla.

## **Valores**

Los valores de una organización constituyen las instrucciones que van a pautar la forma de interacción y garantizan la permanencia de su individualidad. Los valores reflejados en la visión son parte de la identidad de la organización y condicionan el comportamiento corporativo. Cada organización da sentido a sus valores.

## **Actitudes**

Las actitudes de una organización apuntan a conformar un carácter, un estilo, un modo de hacer las cosas, una manera de afrontar situaciones diferentes, con una cualidad distintiva que la diferencie y singularice como entidad única. Actuar con determinadas actitudes refleja el compromiso de los miembros con la organización y hace que esta se reconozca como diferente y a su vez sea reconocida. Las actitudes están íntimamente relacionadas con la misión y la visión y deben reflejar los valores de la organización. Todo esto conforma esa manera particular de ser.

## **Creencias**

Las creencias son aquellos principios que sirven de base para el comportamiento organizacional y que sustentan las actitudes de sus miembros. Las creencias en una organización son maneras de transmitir valores en la prác-

tica cotidiana y evidencian la aceptación de la misión, la visión y las actitudes corporativas.

La misión, la visión, los valores, las actitudes y las creencias de la organización hacen a la identidad corporativa como productora de alteridad. La gestión de la identidad corporativa debe estar orientada a dotar a la organización de la condición de ser *otro*, diferente de los demás.

## Identidad visual

La identidad visual es la manera como la organización se presenta a sí misma ante sus públicos internos y externos mediante signos visuales. Estos signos son los que permiten que los públicos identifiquen a la organización y la reconozcan como una unidad indivisible y autónoma.

La organización debe generar en torno a ella una identidad visual sólida que la identifique claramente, que la distinga de las demás y que la fije en la mente de sus públicos. Esto se logra a través de la gestión de la identidad visual que cumple las funciones de identificación y de reconocimiento.

La función de *identificación* busca destacar la alteridad corporativa. La consistencia de los mensajes visuales con la realidad corporativa pauta por la identidad contribuye a presentar a la organización ante sus públicos como una unidad autónoma y distinta de las demás. La coherencia de los signos visuales con la identidad corporativa es indispensable para que la organización tenga sentido, es decir, que se concrete como única y se confirme como un ser original frente a un *otro*.

La función de *reconocimiento* apunta a que los públicos de la organización asocien determinados signos visuales con una determinada organización. Esto se logra a través de la *repetición* de los mismos signos visuales en los diferentes soportes corporativos: el personal que tiene que representar a la organización ante otros, el soporte físico (es todo lo que necesita la organización para poder llevar adelante la acción conjunta: locales, muebles, instalaciones, objetos, máquinas, decoración, iluminación, ambientación, acústica, disposición, vehículos, instalaciones temporales, etcétera), los soportes de comunicación escrita, audiovisual e institucional, los productos, etcétera. Todos estos soportes deben reflejar el estilo propio de la organización para cumplir con la función de reconocimiento. Esto se logra a través de la *redundancia* de los mensajes visuales corporativos, que contribuye a fijar los signos visuales que identifican a la organización en la mente de sus públicos.

El siguiente diagrama pretende simplificar gráficamente los conceptos que deben guiar la gestión de la identidad visual para cumplir con las funciones de identificación y de reconocimiento.



La coherencia, la consistencia, la repetición y la redundancia de los signos visuales corporativos evidencian que la organización es una unidad íntegra y no descomponible. La gestión de la identidad visual debe apuntar a mantener la permanencia, la invariabilidad y la continuidad pautada por la misión, la visión, los valores, las actitudes y las creencias corporativas. Por esta razón se deben diseñar programas de identificación visual que pauten las normas de aplicación y uso de

los signos visuales teniendo en cuenta los diversos soportes en que aparecen estos signos.

## Cultura corporativa

La cultura corporativa se define como el conjunto de comportamientos que se dan en una organización determinada, los cuales reflejan la *identidad aprendida y compartida* por sus miembros. Debe ser el resultado de una *única identidad aplicada* a las interacciones que se dan tanto en el interior como en el exterior de la organización. La función de la cultura corporativa está íntimamente ligada al desempeño operativo de la organización, y su buena gestión se mide en términos de éxito en la consecución de los objetivos corporativos. Tiene que ver con la forma en que se estructuran las interacciones dentro de la organización para alcanzar las metas corporativas.

Para que el desempeño organizacional sea el buscado, sus miembros deben estar comprometidos con la misión y ese compromiso debe traducirse en sus acciones. Hay tres etapas que deben gestionarse para fortalecer la cultura corporativa: adaptación, motivación y cohesión.

Cuanto mayores sean la fidelidad y el compromiso de los miembros para con la organización, mayor será el esfuerzo que estarán dispuestos a hacer para lograr los objetivos corporativos con eficiencia, eficacia y efectividad.

## Cultura y desempeño organizacional

La cultura, como se ha establecido, es el conjunto de comportamientos de los integrantes de la organización que reflejan su grado de compromiso para

alcanzar las metas organizacionales. El éxito del desempeño organizacional se evalúa según tres conceptos: eficacia, eficiencia y efectividad.

### **Eficacia**

Ser eficaz es tener la capacidad de planificar, de elegir las metas acertadas a alcanzar por cada departamento de la organización. Esto facilita la toma de decisiones en el camino hacia la meta corporativa. Las metas deben ser específicas, mensurables, con un plazo determinado, realistas y alcanzables. De esta forma se enfocan los esfuerzos y las decisiones en el sentido pautado por las metas y es posible medir el desempeño corporativo.

### **Eficiencia**

La eficiencia es la capacidad que tiene la organización para alcanzar los objetivos corporativos en el menor tiempo posible y con el mayor ahorro de recursos. El tiempo es el bien intangible más caro que existe, porque no es recuperable. Por eso la correcta administración del *timing* en la consecución de las metas pautadas por la organización es la primera variable de la eficiencia. Los recursos que necesita la organización para alcanzar sus metas son limitados. La gestión estratégica de los recursos resulta en el máximo aprovechamiento de la energía de la organización y, entonces, constituye la segunda variable para lograr la eficiencia. La eficiencia permite desarrollar estrategias de acción porque cada tipo de objetivo requiere una aplicación diferente de recursos.

### **Efectividad**

La efectividad es la capacidad que tiene la organización para lograr continuidad en la consecución de sus objetivos. Tiene que ver con la responsabilidad social de la organización y resulta de las relaciones recursivas. Es el estudio permanente de la forma en que las acciones de la organización afectan a la sociedad en su conjunto. No se debe olvidar que la organización es una red auto-eco-organizada, es decir, que mantiene su autonomía gracias a las relaciones de dependencia que mantiene con el entorno que la contiene y la determina.

La efectividad apunta a concebir el negocio o la acción de la organización en términos de plazos en función de los *efectos* que estos provoquen en el ambiente. Esos efectos serán luego causa para la re-estructura de las interacciones en la organización.

El siguiente diagrama resume gráficamente los tres conceptos expuestos: La eficacia, la eficiencia y la efectividad son conceptos que no deben se-

pararse si se busca lograr el desempeño positivo de la organización. Esto se debe a la recursividad de las interacciones en la red organizacional. Todas las interacciones deben tener objetivos claros, estrategias concretas y un dispositivo de control de resultados que permita lograr la consistencia entre lo deseado y lo obtenido.

Hay que tener siempre presente el ambiente exterior a la organización para

establecer metas, para implantar estrategias y para evaluar los resultados, dado que el ambiente es un factor determinante en la estructura recursiva de la red de interacciones.

Los conceptos de eficiencia, eficacia y efectividad toman su valor según la situación de cada organización. Es la propia organización la que define qué es ser eficaz, eficiente y efectivo según las circunstancias en las que se encuentre.

El éxito en el desempeño corporativo no se logra sin el compromiso de los miembros con las metas de la organización. Esto se debe gestionar teniendo en cuenta las tres etapas del proceso cultural:

1. Adaptación
2. Motivación
3. Cohesión

## Proceso cultural

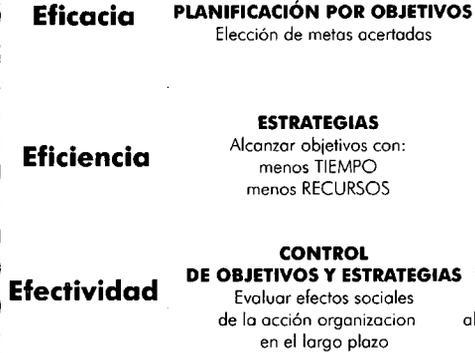
### Adaptación

La adaptación es la acción por la cual los miembros de la organización adquieren la *aptitud* para cumplir con la meta corporativa. Esto implica la interiorización de los valores, creencias, actitudes y objetivos corporativos en la práctica cotidiana del trabajo. A partir de allí el integrante se hace *competente* para entender la situación organizacional. De esta forma se interpreta y comprende a sí mismo y a su entorno según los códigos de la organización.

### Diagrama de las 3 E Desempeño Organizacional

Recursividad

Ambiente



La adaptación es intrínseca a la organización por definición, ya que la organización es una red de interacciones. Si alguna modalidad de interacción de esa red se modifica, el conjunto entero se reorganiza y se «reteje» adaptándose a la nueva situación.

Esta capacidad de adaptación de la organización es uno de los agentes que introduce el cambio corporativo. Cada vez que la organización se «reteje», está asimilando algún elemento nuevo. La cultura es el agente que procesa el cambio corporativo, siempre dentro del marco normativo pautado desde la identidad. La adaptación, al introducir el cambio en la organización, debe estar regulada de forma tal que sea el integrante quien asimile los códigos de comportamiento corporativos para que la organización no cambie significativamente su red de interacciones con cada nueva situación.

El integrante debe aprender a actuar dentro del marco de acción organizacional. La adaptación implica el aprendizaje porque, para que la identidad corporativa se refleje en la conducta de los integrantes de la organización, primero debe ser aclarada y explicada para luego ser interiorizada.

Solo de esta forma la misión, los valores, las creencias y actitudes organizacionales se pueden compartir. Entender el sistema de significación particular de la organización, aplicarlo y compartirlo, es la esencia del aprendizaje. El éxito o el fracaso del aprendizaje se ve en la cultura corporativa, en su fortaleza o en su debilidad, que a su vez se miden según el desempeño organizacional para alcanzar los objetivos.

La adaptación de una organización es inevitable porque se trata de una red dinámica que, como tal, se cuestiona permanentemente si cada nueva red que se teje por algún cambio circunstancial está apta para cumplir con la misión corporativa. La adaptación solo se da en el ámbito cultural porque se refiere a las prácticas comportamentales de la organización. Así, resultan en la *asunción de significados* que son particulares a la organización. La interpretación de la identidad corporativa se refleja en la dinámica adaptativa de la red de interacciones y en el éxito para alcanzar las metas.

## **Motivación**

La motivación, segunda etapa del proceso cultural, es lo que debe gestionar la organización para que sus integrantes se esfuercen por alcanzar los objetivos corporativos actuando dentro del marco pautado por la identidad. Es el resultado de la constante interacción del individuo con las situaciones que se dan en el marco de la organización.

El esfuerzo personal es una variable esencial del proceso motivacional. Generar motivación es un desafío cotidiano para las organizaciones, una bús-

queda constante para que los integrantes subordinen sus intereses particulares a los corporativos.

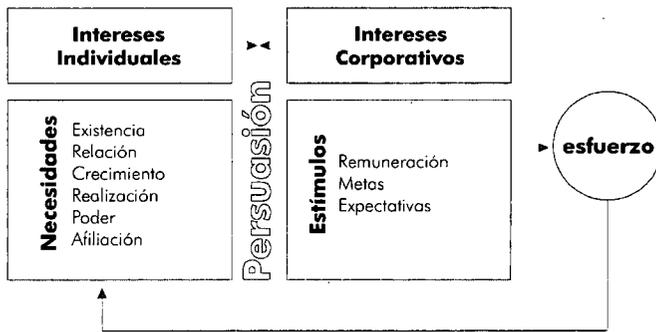
El esfuerzo de los integrantes es la medida de intensidad de la motivación y es el resultado de un proceso individual que es difícil de sistematizar porque no existen dos individuos iguales. El esfuerzo que están dispuestos a realizar los miembros de una organización es una actitud volitiva que resulta de una decisión absolutamente personal. En esta decisión el individuo evalúa la medida

en que su esfuerzo por alcanzar los objetivos corporativos lo ayudará a satisfacer sus necesidades personales.

El siguiente diagrama busca ilustrar las interacciones de las variables que intervienen en el proceso motivacional.

Los intereses individuales se generan a

**Diagrama del proceso motivacional**



partir de un estado de tensión que resulta de una necesidad insatisfecha. Esta tensión, a su vez, provoca en el individuo un comportamiento de búsqueda para satisfacer esa necesidad. La organización debe generar estímulos que ofrezcan al individuo la oportunidad de terminar con ese estado de tensión si se compromete con los objetivos corporativos. Para que la organización pueda generar estímulos que les sean atractivos a los individuos, debe conocer cuáles son las necesidades insatisfechas que causan en ellos ese estado de tensión.

Las necesidades humanas son de diversa naturaleza y aquí se han clasificado de la siguiente forma:

- Las necesidades de *existencia* son aquellas de carácter *fisiológico*.
- Las necesidades de *relación* se corresponden con los deseos de *prestigio social* y de *status* que son propios de la interacción con otros. Contribuyen a reforzar la estima personal que valora el respeto a uno mismo, la autonomía, el reconocimiento y la legitimación de la individualidad ante otros.
- Las necesidades de *crecimiento* están relacionadas con el deseo intrínseco de desarrollo individual y con el deseo de aprovechar al máximo el potencial personal.
- Las necesidades de *realización* refieren al impulso de luchar por sobresalir en relación con un conjunto de normas que funcionan como referentes

y que permiten evaluar el grado de éxito que luego determina la autosatisfacción.

– Las necesidades de *poder* son aquellas de carácter relacional que buscan que otros se comporten de una manera como en otras circunstancias no se habrían comportado. Es una necesidad cuya satisfacción implica el respeto, el reconocimiento y la legitimación de una autoridad ante otros.

– Las necesidades de *afiliación* se corresponden con el deseo de establecer relaciones amistosas y cercanas para sentirse perteneciente a un grupo de pares.

Al conocer las necesidades de sus miembros, la organización podrá implementar un programa persuasivo para tratar de generar el compromiso de sus miembros. La persuasión procura inducir a los integrantes de la organización, a través de estímulos, a subordinar sus intereses particulares a los corporativos.

La persuasión de la organización se basa en el estímulo de los deseos y expectativas de los integrantes para predisponerlos y conmovierlos según los intereses corporativos. La organización debe mostrarse como el lugar donde los integrantes pueden satisfacer sus necesidades. Para ello es que la organización se convierte en una construcción artificial cuya apariencia estimulante está trabajada permanentemente según las necesidades del otro.

La organización no se vale ni de la fuerza ni de la coerción para que sus integrantes subordinen los intereses individuales a los corporativos, sino que utiliza el poder de establecer promesas y brindar oportunidades para satisfacer necesidades individuales. Con sus estrategias persuasivas, la organización logra que la elección para el individuo tenga la apariencia de haber sido libre y personal.

Generar motivación es un gran desafío para las organizaciones porque implica trabajar en el terreno de lo exclusivamente individual. Para satisfacer las necesidades personales, la organización cuenta con ciertos estímulos que puede gestionar: el reconocimiento, las metas y las expectativas.

El reconocimiento implica una justa remuneración y acciones concretas que demuestren que se valora el esfuerzo realizado. La remuneración es la retribución tangible que da la organización a sus miembros para recompensar su desempeño. La justa remuneración es algo sumamente difícil de lograr porque hay una lucha de intereses individuales y corporativos contrapuestos. La percepción que tienen tanto la organización como el individuo del esfuerzo y del desempeño estará sesgada por estos intereses.

El dinero es el gran motivador porque tiene la cualidad de transformarse en objetos que satisfagan las necesidades individuales. Pero hay que evitar que, por el mismo dinero, el integrante abandone la organización. Para ello se deben realizar acciones concretas orientadas a satisfacer las necesidades de

crecimiento, realización, poder y afiliación de los integrantes. Las acciones de reconocimiento motivan porque premian a aquellos comportamientos que, dentro del marco de acción organizacional, alcancen las metas corporativas. Estas acciones luego se tornan un ejemplo para otros integrantes.

Las metas que se propone una organización son también estímulos motivadores para sus miembros en la medida en que, una vez alcanzadas, constituyen la culminación positiva del esfuerzo personal por lograr el desempeño organizacional eficaz, eficiente y efectivo. Para la organización, establecer metas contribuye a orientar la acción de los individuos en la dirección de los intereses corporativos y, a su vez, facilita el reconocimiento del comportamiento que la organización premia.

Asimismo, en el plano personal, la satisfacción de haber alcanzado una meta fortalece la autoestima porque es la demostración de que el individuo tiene la habilidad para alcanzar el éxito en una tarea determinada.

La organización debe plantear los estímulos para satisfacer las necesidades de tal forma que se colmen las expectativas individuales que impulsan la acción del individuo y que lo mantienen motivado. Debe conocer las expectativas de sus miembros para plantear estímulos con el fin de mantener el esfuerzo en la dirección de sus intereses y para conservar viva la motivación.

## **Cohesión**

La tercera etapa de proceso cultural es la cohesión, que etimológicamente significa 'estar pegado con'. Es la capacidad que tiene la organización de unir a su gente para que actúe como un equipo. El fin de la organización es lograr la acción conjunta.

La organización debe concebirse como una red estratégica de interacciones en la que cada parte es importante y cada acción tiene consecuencias decisivas para el todo. La buena gestión de la cohesión debe lograr que un grupo de personas diferentes, con intereses y necesidades variados, funcione como una unidad. El alineamiento genera sinergia para que el efecto de la acción en equipo sea superior al efecto de la suma de las acciones individuales. Esa unión colectiva de esfuerzos con los objetivos corporativos resulta de una visión compartida por todos los miembros. En el ámbito de la cultura corporativa, una visión compartida es la máxima aspiración para crear cohesión, porque genera una sensación de vínculo común que impregna las actividades al sentir que todos comparten una manera de vivir la organización.

El fin último de la cultura corporativa es lograr la *holografía* en el curso de las interacciones organizacionales. El principio holográfico establece que la totalidad queda codificada en cada una de las partes constituyentes y entonces se puede tomar el todo por sus partes.

La cultura organizacional es un aglutinador normativo en la medida en que establece un determinado sistema de significados y esquemas interpretativos compartidos que crean y recrean significados para la creación de la acción organizada. La cultura corporativa es la forma en que los integrantes de una organización interpretan y viven la identidad corporativa.

## Comunicación corporativa

La organización es un lugar de comunicación porque es una red de interacciones recursivas en la que las partes constituyentes no cobran valor si no es en mutua relación. La organización está conformada de tal modo que un cambio en cualquiera de las interacciones provoca un cambio en todas las demás y en el sistema total. El cambio, entonces, en la red organizacional es intercambio, para lo cual las partes deben necesariamente estar relacionadas. La comunicación es inherente a la organización.

La comunicación es relación, es solidaridad, es intercambio, es negociación. En la organización, las interacciones surgen de la negociación permanente entre intereses particulares e intereses corporativos. Por esta razón, la organización y cada uno de sus interlocutores mantienen una relación que tiene el carácter de un acuerdo bilateral, con derechos y obligaciones recíprocos. Esta relación tiene su origen cuando las personas se reúnen y actúan de común acuerdo para emprender la *acción conjunta*.

Interactuar implica un pacto entre partes. Este compromiso es un acto bilateral en el que se genera una responsabilidad compartida entre la organización y cada uno de sus interlocutores. Ambas partes se comprometen por voluntad propia a llevar adelante una acción futura. La organización, entonces, se transforma en una red de acuerdos, en un lugar de comunicación.

Lo que garantiza el contrato y mantiene unidas a las personas es la fuerza de la mutua promesa, del compromiso. Esa fuerza radica en que las promesas *hacen predecible el futuro* en la medida en que las responsabilidades contraídas orientan la acción futura de las partes en la dirección de los objetivos acordados en el contrato. La fuerza de la promesa garantiza la inviolabilidad de los acuerdos porque su poder vinculante se basa en la confianza recíproca. La confianza funciona en el contrato entre la organización y sus miembros como un dispositivo de seguridad que reafirma la legitimidad de los actores.

Tanto la organización como sus miembros tienen una actitud mutuamente expectante. Ambos observan de cerca las acciones de la contraparte porque es a través de ellas que se demuestra el cumplimiento del compromiso y se refuerza la confianza de uno en el otro. Solo se logra cuando el otro cumple con sus obligaciones.

La función de la comunicación corporativa es producir la imagen de la organización. La gestión de la comunicación debe orientarse a demostrar la legitimidad de la organización como actor confiable, con el fin de ganarse un lugar positivo en la mente de sus interlocutores.

## Imagen corporativa

Cada vez que la organización establece interacciones, lo hace a través de imágenes. La interacción se funda en la apertura de los sujetos a la comunicación y en la aceptación de las imágenes propuestas por cada uno de los interlocutores. La imagen hace posible la comunicación porque define la relación que la organización quiere mantener con sus públicos. Así nace un pacto que demuestra la accesibilidad de las partes a comprometerse con una situación particular y significarse a partir de ella. La imagen, entonces, es producto de la comunicación y a su vez la produce, es su causa y su efecto.

La siguiente tabla pretende explicar las funciones de la imagen corporativa y sus respectivos objetivos de gestión:

La primera función de la imagen corporativa es expresar la identidad de la organización. La identidad es por sí sola in-comunicable. El interlocutor sólo

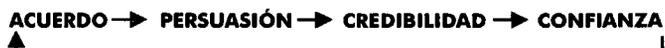
<b>Función</b>	<b>Expresión de identidad</b>	<b>Gestión</b>	<b>Reconocerse / Ser Reconocida</b>
	<b>Regular interacciones</b>		<b>Dar sentido</b>
	<b>Establecer Acuerdos</b>		<b>Mantener Credibilidad Generar Confianza</b>

puede acceder a la identidad corporativa a través de lo que percibe de la organización. El descubrimiento de quién es la organización está implícito en sus discursos y actos, que generan una imagen en la mente de los interlocutores. La organización existe por la percepción que de ella tienen sus interlocutores. El objetivo de la expresión de la identidad es comunicar la alteridad de la organización y presentarla como una unidad indivisible y única, con una forma de ver el mundo particular y un estilo propio de actuar. Esto permite que la organización se identifique como actor, se reconozca en sus discursos y actos y sea reconocida por otros.

La organización tiene tantas imágenes como interlocutores. Cuando se habla de *imagen corporativa* se hace referencia a la multiplicidad de imágenes de la organización. Cada uno de los interlocutores percibe de manera diferente a la organización y se relaciona con ella según la idea que se ha formado en su mente. Una de las tantas imágenes que hacen a la imagen

ta por la organización, y para lograrlo se vale de la persuasión. Para construir una imagen persuasiva la organización debe tener previamente una imagen del otro. De esta forma puede construir su apariencia estratégicamente basándose en la percepción que tiene de su interlocutor. A través de la persuasión la organización intenta que el otro acepte las reglas de interacción corporativas pero, al mismo tiempo, está estableciendo un contrato del cual surge su obligación de cumplir con sus promesas. Una imagen persuasiva debe ser creíble, porque la credibilidad es condición necesaria para la persuasión. La credibilidad se demuestra con el cumplimiento de las promesas. Esto se logra manteniendo la imagen que la organización le presentó a su interlocutor al establecer el contacto. Así la organización genera una percepción positiva en la mente de su interlocutor, se gana su confianza, se legitima como actor responsable y potencia su capacidad de generar nuevos acuerdos para alcanzar sus metas.

La imagen corporativa es producto de la interactividad entre



identidad, cultura y comunicación. La relación que mantienen entre sí estas tres variables modela la percepción que tienen los diferentes públicos de la organización y define el lugar que ocupa en sus mentes. La gestión de dicho proceso debe apuntar a mantener la permanencia de una forma particular de ser y a legitimar a la organización como actor confiable mediante la gestión estratégica de la apariencia organizacional. Para gestionar la imagen corporativa se deben conocer los siguientes puntos:

- 1) cómo es la organización (su identidad y cultura);
- 2) cómo es la percepción que tienen los interlocutores de la organización;
- 3) cuál es el lugar que la organización quiere ocupar en la mente de sus interlocutores.

Una vez definido esto, hay que construir la apariencia organizacional para igualar el punto 1 con el punto 3. Para ello se debe generar una imagen corporativa verosímil, es decir, con apariencia de verdad, creíble. Sin credibilidad no hay confianza, no hay compromiso, no hay comunicación ni hay imagen.

corporativa es la percepción que tiene de sí misma la propia organización que permite que se reconozca como unidad única y diferente. El conjunto de percepciones que tienen los demás de la organización también produce la imagen corporativa. Es la evidencia de que la alteridad de la organización es reconocida por otros. La imagen corporativa debe entenderse como la suma de percepciones por las cuales la organización se reconoce y es reconocida.



La organización busca igualar la percepción que tiene de sí misma con el conjunto de percepciones que tienen de ella los demás. La imagen corporativa es la construcción de una apariencia organizacional para ser percibida por otros. La gestión de la expresión de la identidad debe apuntar a reflejar su permanencia, su invariabilidad y su continuidad.

La segunda función de la imagen corporativa es regular las interacciones que mantiene la organización con sus interlocutores. Por medio de la imagen, la organización define una situación de interacción en la cual se establece un modo particular de relación con el otro. El objetivo de esta función es darles a las interacciones un sentido sin el cual no serían posibles. El sentido surge de las reglas que enmarcan la conducta de los actores. Así se construye una determinada realidad que permite que las interacciones se produzcan y se comprendan a partir de esas reglas. Para que haya interacción, la organización y su interlocutor deben ser competentes para actuar en el marco de esa realidad. A esos efectos deben conocer las reglas que determinan la situación de interacción y así poder asignar significados de la misma forma. Esto da sentido a la interacción, permite la comprensión y por lo tanto la comunicación.

La comunicación no existe sin un marco que dé sentido a las interacciones.



Ese marco se establece a través de la imagen corporativa.

La tercera función de la imagen corporativa es permitirle a la organización establecer acuerdos. Por medio de estos, la organización puede alcanzar metas manteniendo intacta su identidad. A través de la imagen corporativa la organización pauta las reglas que enmarcan la situación de interacción. La imagen de la organización debe lograr que el otro acepte la realidad propia.

## Bibliografía

- ARRANZ, Juan Carlos: *Gestión de la identidad empresarial*, Barcelona, Gestión 2000, 1997.
- BRONSTEIN, Victor et al.: *La organización egoísta. Clausura operacional y redes conversacionales*, s/r, pp. 379–398.
- DRUCKER, Peter F.: *La gerencia: tareas, responsabilidades y prácticas*, Buenos Aires, El Ateneo, 1995.
- KOTLER, P.: *Dirección de mercadotecnia*, México, Prentice Hall, 1996.
- LAMBIN, Jean-Jacques: *Marketing estratégico*, Barcelona, McGraw-Hill, 1995.
- LEWICKI, Roy, J.: «Organizational seduction: building commitment to organizations», en *Organizational dynamics*, otoño de 1981, pp. 5–21.
- LOZANO, Jorge, Cristina PEÑA-MARÍN y Gonzalo ABRIL: *Análisis del discurso: hacia una semiótica de la interacción textual*, cap.1 («El texto»), Madrid, Cátedra, 1989.
- MORIN, Edgar: *Introducción al pensamiento complejo*, Barcelona, Gedisa, 1997.
- RESTREPO, M., y J. RUBIO ANGULO: *Intervenir en la organización*, Bogotá, Significantes de Papel, 1992.
- RICCEUR, Paul: «Discurso y comunicación», en *Universitas Philosophica* 11–12, diciembre de 1988 – junio de 1989, Bogotá, pp. 67–89.
- *Oneself as another*, Chicago, The University of Chicago Press, 1994 (edición original: *Soi même comme un autre*, París, Du Seuil, 1990).
- ROBBINS, Stephen P.: *Comportamiento organizacional, teoría y práctica*, México, Prentice Hall –Hispanoamericana, 1996.
- SCHVARSTEIN, Leonardo: *Psicología social de las organizaciones*, Buenos Aires, Paidós, 1992.
- SÈRRES, Michel: *La comunicación*, pp. 8–21.
- STONER, James A. F., R. Edward FREEMAN y Daniel R. GILBERT Jr.: *Administración*, México, Prentice Hall, 1996.
- WOLF, Mauro: *Sociologías de la vida cotidiana*, Madrid, Cátedra, 1988.

## Resumen

*Una imagen corporativa fuerte es el más valioso intangible de una organización. Ella expresa su identidad, regula las interacciones entre la organización y sus interlocutores y permite establecer acuerdos como medio para alcanzar sus metas sin comprometer la identidad organizativa. En el proceso continuo que resulta de la interactividad entre identidad, cultura y comunicación, la organización debe luchar para ganarse su legitimidad como entidad creíble, al demostrar que sus discursos y actos son coherentes entre sí. Este artículo se propone avanzar en la comprensión del proceso que genera la imagen corporativa, como necesario primer paso para su óptima gestión.*

# Consultoría de identidad e imagen corporativa

por Mario Tomás Schilling F.

Entendemos por *identidad corporativa* un programa de comunicaciones y cambio que emprende una empresa en colaboración con un consultor externo. La identidad de una organización consiste en la percepción que tiene de su propia realidad, cuyos componentes contienen su trayectoria, su doctrina y filosofía empresarial, tecnología recurrida, sus propietarios y sus empleados, el perfil de liderazgo, sus valores éticos, culturales y sus estrategias.

La *imagen corporativa*, en cambio, se produce al ser recibida. Una organización puede transmitir un mensaje sobre sí misma a distintos destinatarios. Se concibe la posibilidad de que incluso desee transmitir una imagen especial sobre sí misma; no obstante, lo trascendente será constituido por la recepción de dicho mensaje. La imagen corporativa se puede definir, entonces, como aquella percepción que tiene un determinado público sobre un sistema organizacional a través de la recolección de todos los mensajes que haya recibido sobre él. Por lo general, cualquier organización entiende que solo comunica algo cuando quiere hacerlo, pero, desgraciadamente, el fracaso de muchas empresas en el control de sus comunicaciones da lugar a la generación de imágenes confusas de sí mismas.

## El autor

Licenciado en Ciencias de la Comunicación y Periodista, doctorando en Derecho y Ciencias Sociales.

Especializado en solución de conflictos privados. Docente de La Universidad de Las Condes / Universidad del Desarrollo y de la Universidad del Pacífico (Chile) en las áreas del derecho, la comunicación y el periodismo.

---

NOTA: Este artículo se basa en el libro *La imagen corporativa. Estrategias para desarrollar programas de identidad eficaces*. Nicholas Ind, 1990, Díaz de Santos, Madrid, 1992.

## Papel del consultor de identidad

Al diferencia de lo que sucede con la identidad, la imagen es relativamente fácil de cambiar. Una imagen positiva puede convertirse con aterradora rapidez en otra totalmente negativa. Por lo tanto, al consultor de identidad se lo contrata para que cree un sistema, para que dé un sentido al proceso de comunicación, de manera que refleje la identidad de la empresa, creando una imagen corporativa que sirva para implantar su estrategia.

El sistema creado por el consultor de identidad debe tenerse en cuenta en todas las comunicaciones, situándose por encima de la publicidad, de las relaciones públicas y de las estrategias de diseño de la empresa, y debe determinar la forma como se esta se presentará, con independencia de los medios de comunicación que se utilicen. Solo así será coherente la comunicación.

El consultor destacará el hecho de que el público y los comunicadores más importantes para cualquier empresa son sus propios empleados. Las percepciones de estos últimos sobre la organización decidirán, en cierta medida, cuáles serán sus actitudes y su comportamiento, y ello afectará a su vez la forma en que se comunicarán con el mundo exterior en su trabajo diario. Producir cambios efectivos y permanentes en las actitudes y el comportamiento de los empleados exige un esfuerzo coherente y decidido, que se inicia con la modificación de sus percepciones. Por tanto, la comunicación con los empleados constituye un requisito de gran importancia para emprender cualquier programa de cambio. Sin embargo, no es suficiente. Si se quiere alcanzar un cambio duradero y eficaz, los programas de comunicación deben ir acompañados de programas de capacitación de interacción. Aunque algún consultor pueda recomendar y apoyar estos otros programas, es a la empresa a la que corresponde llevarlos a cabo. De lo anterior se desprenden las ventajas y los inconvenientes de los programas de identidad.

## Auditoría o consultoría de comunicaciones

Una vez establecida la naturaleza de la identidad corporativa, la fase siguiente del proceso analítico está dedicada a determinar la eficacia con que se comunican la identidad y la estrategia corporativas. Este proceso se conoce como *auditoría visual o de comunicaciones* e incluye dos elementos. El primero consiste en cotejar, controlar y evaluar todas las formas de comunicación, externa e interna. Este proceso suele correr a cargo de un consultor de identidad que trata de establecer la lógica y la coherencia de las comuni-

caciones. El segundo es una fase basada en las investigaciones que se realizan entre los diversos públicos para establecer el impacto de todas las comunicaciones de la empresa sobre las percepciones que dichos públicos tienen sobre ella. Como es natural, ambos aspectos están estrechamente vinculados.

La auditoría de comunicaciones se inicia recogiendo todas las formas de comunicación impresa y visual, incluyendo la memoria anual, folletos descriptivos de productos, cartas membreteadas, publicidad de la empresa o citas de su consejero-delegado. La cantidad de material impreso con que nos tropezaremos puede ser enorme y suele resultar muy instructivo. Mientras que en las pequeñas y medianas empresas los encargos de trabajos de diseño e impresión suelen estar centralizados, en organizaciones grandes y diversificadas el diseño y la impresión suelen proceder de distintas fuentes. Cada departamento o filial tiene su propio presupuesto y encarga sus trabajos. A medida que crece el número de empresas que descentralizan sus operaciones, aumenta el peligro de que se pierda el control sobre el proceso de comunicaciones. Al mismo tiempo que se recogen las comunicaciones de la empresa objeto del estudio, deberán obtenerse las comunicaciones clave de sus competidores, que servirán de base para comparar la calidad y el tono de las del cliente.

Una vez comparadas esas comunicaciones, hay muchas formas de evaluar la información que contienen. Lo más importante es no olvidar que lo que se trata de decidir es si las comunicaciones reflejan con exactitud la identidad de la empresa y el rumbo estratégico que sigue. Buscamos los puntos de cohesión y, más importante aún, aquellos en los que las comunicaciones no son coherentes. Lo que debemos preguntarnos al estudiar folletos y anuncios es: ¿ofrecen una imagen clara y precisa de la organización?

Un método excelente de realizar el trabajo consiste en poner todo el material en una habitación y examinar los mensajes clave presentes en las comunicaciones de una empresa. Una vez que tengamos toda la información en un solo lugar, deberemos agruparla para poder analizarla racionalmente. Este agrupamiento se puede realizar de dos formas:

En primer lugar, debe agruparse verticalmente producto por producto. Así, si algún cliente potencial recibiera todas las comunicaciones relativas a un determinado producto, ¿cuál sería el total de dichos mensajes?, ¿transmiten un mensaje coherente la publicidad, el embalaje, los folletos de ventas, el correo directo y la promoción realizada en los establecimientos de venta?

En segundo lugar, el agrupamiento deberá realizarse horizontalmente. Trataremos así de evaluar cómo funcionan en cada medio las comunicaciones sobre todos los productos de una empresa. Es importante que el mensaje sea coherente en toda la publicidad, ¿es así? Si un consumidor recibe tres cartas

de tres diferentes divisiones de productos de una misma empresa, es probable que acabe confundido si cada una le ofrece una imagen distinta.

Una vez evaluadas las comunicaciones de las dos formas citadas, habrá que analizar el impacto total de todas ellas, verticales y horizontales.

Lo que buscamos en la matriz analítica es la lógica organizativa, tal y como se presenta ante los públicos de la compañía. Por tanto, estamos tratando de determinar cosas como las siguientes:

a. Si existe lógica en la política de nombres comerciales que sigue la empresa. ¿Utilizan tres divisiones de una empresa una yuxtaposición coherente de nombres, en tanto que una cuarta emplea un nombre distinto? ¿Reflejan los nombres con exactitud las actividades de cada división?

b. Si existe lógica en la presentación gráfica. ¿Aparecen las divisiones como partes de una misma empresa? ¿Transmiten una identidad y un rumbo estratégico coherentes?

c. Si el estilo utilizado es el apropiado. ¿Es correcto el tono? ¿Es fácil de entender?

La prueba definitiva de la auditoría de comunicaciones consiste en ver si la estrategia corporativa se percibe exactamente en la información reunida.

## **Comunicaciones internas**

La primera fase se ha centrado en los materiales impresos, sobre todo en los dirigidos al público de fuera de la empresa. Pero hay que realizar otras dos auditorías. La primera consiste en evaluar las comunicaciones internas. En su nivel más obvio, esta auditoría incluirá las publicaciones a los empleados, tanto las que cuenten con el apoyo oficial como las que no lo tengan. Las publicaciones oficiales, como periódicos y revistas de la empresa, suelen estar dirigidas por el Departamento de Relaciones Públicas o por el de Prensa. Además de informar sobre acontecimientos relativos a la empresa, se utilizarán como medio para diseminar información sobre la dirección de esta y sus estrategias. La calidad editorial de las publicaciones internas varía considerablemente y va desde la publicación intrascendente hasta la que puede resultar estimulante. Sin embargo, el periódico para los empleados que existe en algunas empresas suele ser más instructivo que la publicación oficial, ya que a veces presenta la verdadera imagen de las actitudes del personal.

El otro tipo de comunicaciones internas va desde la información que se coloca a diario en tabloneros de anuncios (carteleros) hasta el envío de memorandos, los anuncios públicos, que se producen de forma más irregular, y las conferencias y seminarios anuales. Insistamos en que la importancia de estas actividades reside fundamentalmente en la forma en que comunican la

estrategia que sigue la empresa y en cómo resaltan la identidad de la organización. Su eficacia al respecto solo puede decidirse cuando se entra en el terreno de las percepciones. Claro está que la mayor dificultad está en valorar la escala de incomunicación. Si la empresa fracasa a la hora de comunicar su estrategia a sus empleados, ello podría deberse a que la dirección no cumple con su deber en este campo o a que la cultura corporativa ha otorgado escasa prioridad a las comunicaciones internas.

## **Comunicaciones y percepciones**

La segunda auditoría incluye los métodos de comunicación menos obvios, aquellos que afectan a las percepciones. Entre estos están todos los detalles de la vida diaria de la empresa, desde la forma en que se contesta el teléfono hasta el modo como actúan los vendedores y la indumentaria del personal.

Cualquiera sea la forma que adopten las comunicaciones de una empresa, necesitamos formarnos una imagen exacta de ellas. En esta fase solo formulamos una opinión subjetiva sobre las características de los mensajes que se envían. Se pueden destacar las áreas que más nos preocupan, se pueden percibir las discordancias que existen y se pueden establecer sistemas de control. El hecho de si la empresa está logrando economías de comunicación o si la estructura corporativa se presenta correctamente, solo podrá establecerse preguntando al público lo que percibe de las comunicaciones de la empresa.

Algunos autores señalan que existen tres tipos principales de auditoría de comunicaciones:

1. de gráficas;
2. del contenido de las comunicaciones;
3. de medios.

La auditoría de medios será la más útil para determinar los requerimientos de personal y estructurales de su programa de comunicaciones. Puesto que las tres están estrechamente relacionadas y cada una es informativa en su forma peculiar, resulta eficiente realizarlas todas.

### **1. Auditoría gráfica**

Esta es la más simple de las auditorías y se limita a la recolección de nombres y logotipos que se presenten en toda la compañía, en papel membreado, tarjetas de presentación, publicaciones de relaciones públicas y anuncios, así como tomas instantáneas de signos dentro y en torno de las plantas de producción. Ello incluirá el logo que aparece en ítemes novedosos,

en los órganos de comunicación interna, en folletos. Casi invariablemente su resultado es una dramática demostración de lo discordante que es la apariencia de la compañía. Para un consultor es una herramienta de ventas muy buena, a fin de persuadir a la gerencia de que se requiere un nuevo sistema de identidad o de que hay negligencia respecto al control del tradicional. La mayoría de las firmas consultoras insisten en este como primer paso. Este tipo de auditoría revela, asimismo, las diversas formas de comunicaciones que requerirán de un manejo especial del logotipo.

## **2. Auditoría de contenido**

La auditoría gráfica constituye un buen comienzo en la dirección de la auditoría de contenido. Ahora se necesitará, además, reunir muestras completas de las comunicaciones más importantes de la compañía. Estas consisten en anuncios comerciales, publicaciones en la prensa, órganos internos de comunicación, formatos de cartas y conferencias preparadas por altos funcionarios. Una auditoría de comunicaciones puede examinar también cómo se refiere la prensa a la compañía. El estudio de recortes de prensa y de extractos de radio y teledifusión es un ejercicio valioso y revelador, pero diferente; no debe mezclarse ni confundirse con la auditoría de contenido. De todos modos, es interesante contrastar lo que uno dice en sus comunicaciones a la prensa con lo que esta recoge efectivamente.

Al reunir el material de comunicaciones, hay que observar particularmente si las que van dirigidas a una audiencia son compatibles con las otras. Preguntarse si la publicidad comercial suena como si viniera de la misma compañía que les está hablando a los mayoristas. En una auditoría de contenido tiene que aplicarse generosamente el sentido común.

## **3. Auditoría de medios**

Consiste en conformar una lista de los principales canales de comunicación que se tienen. El término *medios* debe entenderse en este caso como una oportunidad de comunicación, cualquiera sea su forma. Esto incluye reportes anuales y trimestrales, lo mismo que la asamblea anual de accionistas. En la lista deben figurar envíos regulares a analistas y expertos en manejo de portafolios, reuniones con analistas, así como toda participación regular de ejecutivos de la firma en asociaciones empresariales, consejos y mesas redondas. Cada uno de estos es en sí mismo un evento de comunicaciones que requiere cierta preparación y personal y capacidades para asegurar que sea un evento positivo. Las distintas clases de prensa que se contactan regu-

larmente y las listas de correos comercial y de clientes deben estar incluidas. Al mismo tiempo, deben considerarse los medios internos.

Debe hacerse una apreciación de la carga de trabajo existente en materia de comunicaciones, revelada por la auditoría y de la que requerirá el nuevo programa de comunicaciones corporativas. La estructura de la empresa no puede basarse solo en necesidades pasadas; hay que interpretar las nuevas necesidades que se derivan de nuevos objetivos de comunicaciones.

Una vez evaluados los retos a los que una organización debe enfrentarse y la estrategia que para ello hubiere elaborado, será necesario valorar los puntos fuertes y débiles de la imagen que dicha empresa proyecta. A este respecto, nos preocupan las percepciones que tienen los distintos públicos sobre una determinada organización. Fundamentalmente, lo que hacemos es analizar si dichas percepciones ayudarán a la empresa a materializar su estrategia o si la afectarán negativamente. Además, tendremos que analizar si la estrategia es reconocida y entendida por el público de dentro y fuera de la empresa.

Parece inevitable que ese proceso de análisis de la imagen de una organización resulte complejo. Como norma exigirá un trabajo de varios meses, pudiendo llegar a requerir años cuando se trata de una multinacional. La información necesaria se obtiene por medio de un programa de entrevistas, que incluye discusiones de grupo y entrevistas de tipo personal. Dicho programa incluye a diversos públicos: consumidores, proveedores, accionistas y empleados de la firma.

## **Resumen**

*En este artículo se describe un proceso típico de consultoría de identidad e imagen corporativa, esto es, el proceso analítico que una organización emprende en colaboración con un consultor externo, tendente a revisar su programa de comunicaciones. Esto significa determinar la eficacia con que se comunican la identidad y la estrategia de la empresa, una vez establecida la naturaleza de la identidad corporativa. Luego de definir alcance del papel del consultor o auditor, el autor detalla en forma concreta las distintas fases del proceso.*

# Gestión de calidad y del conocimiento: la comunicación

por Roberto Fonseca Vieira

**El autor**

*Máster en Ciencias de la  
Comunicación (ECA-USP).  
Catedrático de Teoría e  
Investigación en Comunicación  
– Relaciones Públicas (SUAM,  
Rio de Janeiro).*

En este fin de siglo y entrada del tercer milenio, el mundo está viviendo una verdadera revolución financiera e industrial: el planeta se ha transformado en uno solo. Las fronteras, a pesar de constar todavía en el atlas, están perdiendo sentido en el mapamundi de esa

nueva realidad empresarial. Las multinacionales y las mercaderías han dejado de operar en sus países de origen. La globalización: una revolución que ha alterado radicalmente las técnicas de producción y la relación del hombre con el trabajo.

La revolución tecnológica está haciendo un trabajo de transformación silencioso y, tal vez por ello, mucho más rápido que el de la revolución industrial.

Como una fuerza de cambio de naturaleza política y económica que comienza a tratar al mundo como un mercado único, la globalización, que representará una de las principales características del siglo XXI, es el resultado de un proceso evolutivo de la sociedad cuyo paso ha sido acelerado por la evolución de la tecnología.

Esta cuestión ha pasado a formar parte de la estrategia de las empresas que quieren afirmarse en un ambiente cada vez más competitivo. Calidad de productos, procesos, servicios, así como calidad de vida en el trabajo y el ambiente laboral, son hoy considerados factores críticos para el éxito de las organizaciones modernas.

Con todo, el proceso de globalización no debe observarse solo desde el punto de vista del avance tecnológico y la búsqueda de calidad total, pues, si por un lado tenemos la perspectiva de la competencia salvaje y excluyente,

por el otro tenemos la perspectiva de la democratización del acceso a los beneficios tecnológicos, de la búsqueda de soluciones para los problemas mundiales del medio ambiente. Es la mundialización de la ciudadanía, la afirmación de una conciencia mundial que surge a favor de la perspectiva humanista.

Uno de los desafíos que deberán enfrentar las organizaciones del siglo XXI es la adaptación del hombre a las exigencias ambientales. El elenco de valores resultantes vinculará el éxito de las organizaciones con su capacidad de percibir y provocar transformaciones en el medio ambiente y de permitirse influir por él, con perfecta conciencia de la importancia del mercado como referencia de sus itinerarios en el cumplimiento de la mayor misión, que es el servicio a la sociedad.

Empresarios, sindicalistas, sociólogos, psicólogos, educadores..., tanto si se ubican del lado de los trabajadores como del de la patronal, están todos interesados en desarrollar sus habilidades de solucionar los conflictos naturales de la relación entre capital y trabajo. Tenemos la certeza de que los científicos del comportamiento humano y los gerentes sabrán en esta transición de siglo usar todos los recursos técnicos para alcanzar sus objetivos de desempeño y productividad, sin olvidarse de que el hombre está por encima de las máquinas, por más sofisticadas que estas sean. Queda claro que el hombre debe ser objeto de la mayor atención de la empresa. Gradualmente, la toma de conciencia respecto a que la única forma de que una empresa prospere pasa por priorizar a las personas, irá dejando de ser un discurso idealista para convertirse en una práctica real.

## Los primeros pasos

### Comunicación y cultura organizacional

La importancia de la comunicación dentro de las empresas es bien conocida. Por la vía formal, le corresponde diseminar la visión de negocios, de manera que los objetivos empresariales se fijen en la mente y el corazón de los funcionarios. Es el esfuerzo de construcción de una visión compartida. Por otro lado, la comunicación informal establece la red de conexiones que activa la imaginación organizacional. De ahí derivan las historias, las innumerables anécdotas contadas y recontadas que recorren el espacio de cada empresa. Una vez combinadas, las redes formales e informales de comunicación constituyen la base de la *cultura organizacional*. Ese es el lado simbólico de las organizaciones, el conjunto de las representaciones y de las imágenes.

La cultura organizacional puede ser definida como el conjunto de premisas básicas válidas a lo largo del tiempo para determinado grupo, una forma propia de cargar con las presiones internas y externas de las organizaciones. En cierta forma, puede ser considerada como la *personalidad* de la organización. Es aquello que la distingue de las demás empresas, y que por tanto debe ser comunicado a todos los nuevos integrantes.

Según sostiene Pierre Lévy en su libro *As tecnologias da inteligência*, basta que algunos grupos sociales diseminen un nuevo dispositivo de comunicación para que todo el equilibrio de las representaciones de imágenes se transforme. Así ocurrió en el caso de la escritura, del alfabeto, de la impresión y de los medios de comunicación y transporte modernos, afirma el autor.

Las presiones de la globalización y los avances tecnológicos determinarán un nuevo orden en las formas de organización del trabajo. Entre las recientes innovaciones se encuentra el concepto de *empleabilidad*, que supone una profunda modificación en las relaciones laborales. Esas relaciones, que en un pasado reciente pretendían ser eternas, cambiarán rápidamente. La aspiración de realizar una carrera se desprende de la empresa hacia el mundo, o hacia el *mercado*, como prefieren algunos. Es oportuna, entonces, una reflexión sobre los impactos de la empleabilidad en la cultura organizacional y sobre el papel que juega la comunicación en este contexto.

De la definición de cultura organizacional formulada se destacan dos componentes: el grupo y el tiempo. Si, por un lado, la interacción del grupo es uno de los soportes de la consolidación de las creencias y los valores de la organización, por otro lado, el tiempo es el elemento encargado de consolidarla. Es el que forma la historia y la tradición, y las refuerza.

Sin embargo, si el advenimiento de la empleabilidad trae una nueva perspectiva para la vida profesional, se observa consecuentemente un profesional mucho más desenvuelto para la propia supervivencia en el aquí y ahora. Su compromiso con la empresa se ha debilitado, innumerables alertas ya han sido emitidos en este sentido, los intereses están mediados sin vínculos más profundos. ¿Puede concluirse que el compromiso se rompe, que la cultura organizacional se debilita? Si el individuo está más interesado en sí mismo, ¿estará debidamente preparado para las perspectivas y los compromisos en cuanto participante de un determinado grupo? ¿Hasta qué punto el sentido de pertenencia escindido y la conciencia de una eternidad vivida como efímera comprometen la historia y la tradición, en fin, la cultura de una organización?

Nuestro objetivo es observar y analizar esas mutaciones en razón de los cambios provocados por la revolución tecnológica, que ha transformado completamente las estructuras de las organizaciones, las técnicas de producción y hasta los modos de relacionamiento.

## Metodología

La búsqueda, en un comienzo, se desarrolla a partir de la literatura sobre el tema, el discurso de la mediana empresa —según se ha publicado en los principales diarios de Brasil— y revistas especializadas en el área de comunicación y de administración de recursos humanos, así como en las directivas de algunas empresas que no han sido consideradas en esa fase de la investigación pero que valoran en su práctica las nuevas relaciones de organización del trabajo, su cultura y el papel de la comunicación.

La opción por el ciudadano en la búsqueda de la mejora de calidad de vida, la valorización de la mano de obra y los servicios a la sociedad por una gestión de calidad son algunas de las expectativas y caminos que, a través de conceptos como *flexibilización*, *empleabilidad*, *visión compartida*, *cultura organizacional*, *comunicación*, *responsabilidad social*, *globalización* y *calidad total*, buscaremos dilucidar en el cuerpo teórico de la investigación.

## Los primeros resultados

### Negocio: la creatividad como camino

La sociedad y en particular las empresas viven hoy un escenario de transformación en el campo económico, tecnológico, de la información y otros, que configura un nuevo mundo de negocios, altamente competitivo, que exige de las organizaciones una rápida adaptación al nuevo patrón mundial de negocios que, a su vez, requiere para el crecimiento y supervivencia de las empresas flexibilidad, adaptación y reversibilidad en sus diversos campos de actuación, inclusive en el mundo del trabajo. Este es el gran desafío de las empresas actuales, que se acentúa con el correr del tiempo.

Estudiosos de los procesos del pensamiento humano han descubierto que existen dos modalidades de pensamiento: el convergente y el divergente.

En el pensamiento convergente las ideas siguen una línea de concentración lógica, paso a paso, y de varias ideas iniciales se llega a una idea final concluyente, una solución o decisión. Es un proceso lineal, organizado mediante la división de todo lo complejo en partes menores que serán analizadas. Es característico de los científicos, profesionales especializados, técnicos.

El pensamiento divergente, por el contrario, comienza con una idea, cuestionando el problema, y se abre a la elaboración de muchas alternativas, sin someterse a las reglas de la lógica. Todas las ideas son consideradas. No se usa la crítica durante el proceso de elaboración de ideas nuevas. Es la modalidad creativa del pensamiento, encontrada en los artistas, inventores, perso-

nas originales que suelen emplear su imaginación sin los frenos de la lógica, y produce resultados sorprendentes, que se apartan de lo convencional.

Según afirma Fela Moscovici, en *Renascença organizacional*, al conocer esos descubrimientos las organizaciones comenzarán a cobrar conciencia de la necesidad de incluir la creatividad en su cultura, con el objetivo de obtener una variada gama de resultados productivos. ¿Cómo, entonces, incorporar la creatividad al perfil de sus ejecutivos, gerentes y trabajadores en general?

Algunos esfuerzos se han orientado a incluir la cuestión de la creatividad en los cursos y seminarios de desarrollo gerencial. También se dictan seminarios específicos sobre creatividad y se envía a los ejecutivos a grandes centros de creatividad en el exterior. El contenido de estas actividades suele ser de excelente nivel: las conducen renombrados especialistas y los participantes tienen buen índice de aprovechamiento.

Sin embargo, la creatividad no ha aumentado proporcionalmente a esas inversiones. Si es verdad que los eventos y los coordinadores son de buena calidad y el aprendizaje es bien realizado, entonces algo está siendo un obstáculo del aprendizaje en la situación real de trabajo.

Moscovici postula que el propio contexto organizacional, como la cultura y su ambiente, puede ser un gran obstáculo a la creatividad. La insistencia en la racionalidad y en la consistencia lógica es un factor restrictivo de ideas, posturas y actos no racionales, no «inteligentes».

Dentro de esa perspectiva, el desarrollo de innovaciones, sea de productos, servicios o procesos, y las inversiones en el hombre, pasan por la creatividad. Según Paulo Benneti, «las empresas deberán crear espacios para la creatividad [...] lanzando nuevos productos y servicios, mejorando constantemente sus procesos [...], garantizando el crecimiento de las empresas, sean grandes o pequeñas. La creatividad empresarial y profesional es el camino».

## **Calidad de vida y productividad: la opción por el ciudadano**

En cuanto al hombre, el pasaje de la era industrial a la era de la información afectará de manera contundente el tejido humano de las organizaciones, sin que, en la mayoría de los casos, ello resulte en las mejoras esperadas y deseadas para que se tornen competitivas y puedan enfrentar los efectos de la globalización.

Alberto Yunes muestra que la tendencia de la administración de los recursos humanos, hoy en día, se basa en la necesidad de atender la demanda actual impuesta a las organizaciones por el proceso de la globalización. Recomienda Yunes: «no podemos gerenciar más seres humanos de forma clásica, es decir, de una manera cerrada, llena de secretos y poco clara».

Sobre esa base puede afirmarse que, en la búsqueda de la calidad total, o sea, en la administración de una gestión de calidad, las inversiones en los negocios deben basarse en la *calidad de vida*, lo que significa productividad.

En el contexto empresarial, la calidad de vida es fundamental para cada institución, donde el repensar la misión de la empresa debe llevar a una búsqueda continua de mejores procesos de trabajo, entrenamiento y desarrollo de las personas, para la optimización del potencial humano, tanto individual como de equipo.

En la búsqueda de comprender la calidad de vida, Sandra Braconnot formula la siguiente interrogante: «Tener un buen empleo, tener un excelente salario, tener casa propia, tener el auto del año, tener amigos y una linda familia ¿garantizan una vida con calidad?». Y responde: «Esas pueden ser las consecuencias [...] La calidad de vida en sí misma no pasa apenas por el *tener* sino por el *ser*. Por lo tanto, para que la vida tenga calidad, es preciso antes de todo *ser humano con calidad*».

Las organizaciones dependen cada vez más de la adquisición de recursos tecnológicos a fin de aumentar la productividad. Los equipos más sofisticados sustituyen las viejas máquinas simples, robustas y confiables. La automatización de oficinas y de fábricas es hoy una realidad definitiva. La informatización alcanza todos los sectores de la organización. Las personas son entrenadas para lidiar con los nuevos equipos, se contratan especialistas para las tareas nuevas y más complejas y para monitorear el proceso de actualización administrativa y de producción.

Como máquina, la persona es conocida por lo que hace y no por lo que es. En la organización, a nadie le importa mucho quién es el individuo, sino solamente cómo hace lo que hace. *Hacer* es más valorado que *ser*. Generalmente la referencia a una persona se relaciona con lo que hace: «Fulano es ingeniero». El papel organizacional se transforma en identidad social; el yo queda en segundo plano, encubierto por el tipo de actividad profesional. La pérdida de identidad personal es muy frustrante y aumenta la ansiedad.

La mayor riqueza de una organización son las personas que trabajan en ella. La inversión de peso no debe hacerse exclusivamente en tecnología y sí, paralelamente y en la misma proporción, en el sistema humano, en salud y educación. *Salud* en la organización significa proveer condiciones de trabajo adecuadas al biorritmo, a las necesidades de las personas, que les aseguren el bienestar físico y psíquico. *Educación* en la organización significa proporcionar vías de perfeccionamiento en el trabajo, permitir la actualización de potenciales no explorados por las tareas rutinarias, llevando al desarrollo del individuo como persona íntegra.

De este modo, la calidad de vida en el trabajo se transforma en un imperativo tan importante como la modernización tecnológica.

## La comunicación: una gestión del conocimiento

¿Contempla la comunicación en las organizaciones los cambios radicales que ocurren en el campo del trabajo a causa de los fenómenos de modernización provocados por el avance científico y tecnológico y de los fenómenos de mundialización? Esa es nuestra gran expectativa.

En este primer momento, nuevos tipos de relaciones de comunicación, verticales y horizontales, se hacen necesarios para llegar a una reorganización del trabajo que satisfaga completamente los diversos segmentos de las organizaciones. Que en un camino de visiones compartidas se clarifiquen propósitos, principios y valores, representando el ideal al cual la organización siempre está dirigiéndose y en torno del cual puede construir o reformular su cultura, es un poderoso primer paso para liberar la energía y la creatividad en una organización.

Peter Senge, en su concepto de *learning organizations*, defiende la idea de que, en el fondo, las organizaciones trabajan del modo como lo hacen debido al modo como las personas piensan e interactúan. En otras palabras, cualquier proyecto de transformación que se proponga realizar cambios estructurales significativos de largo plazo en una organización necesita tener en cuenta la creación de condiciones que viabilicen la incorporación de nuevos valores, modelos y patrones de interacción en la cultura organizacional.

Estas condiciones se refieren al alineamiento de diferentes dimensiones, en el ámbito interno y externo de la vida de las organizaciones. En la medida en que pasamos de la era industrial a la era de la información, el conocimiento se vuelve cada vez más dimensión decisiva en este proceso, el principal orientador del éxito competitivo de las empresas, en una economía en la que, como hemos oído hasta el cansancio, «la única certeza es la incertidumbre». Es lo que nos afirman Ismael C. Ramos y José Roberto G. da Silva, en su artículo «O papel do gestor do conhecimento».

En síntesis, todos esos cambios y competencias que surgen del mundo globalizado y exigen en las empresas modernización constante, ya sea a través de la implementación de nuevas tecnologías o de los procesos de calidad, para atender a las crecientes exigencias, hace que en los actuales procesos organizacionales los negocios se encuentren directamente relacionados, en un ambiente sumamente competitivo, con una extrema complejidad del mercado que surge de la globalización de la economía. Ello exige de las empresas un conocimiento profundo, tanto del ámbito interno (organización) como del ámbito externo (mercado)

En el artículo «Consultoria interna: um caminho para RH obter resultados», afirma Alba Valéria da Silva Santos: «Los consultores internos conocen el negocio y saben cuál es la misión, visión, creencias y política de la empre-

sa, lo que les habilita una comunicación más eficaz, pues están envueltos en los actuales procesos organizacionales». Esta es una metodología moderna y dinámica, que requiere conocimiento y contribuye favorablemente con los objetivos de la empresa en las nuevas relaciones capital-trabajo, orientando las acciones de la empresa para una postura más humana, sin perder de vista la importancia de los resultados cualitativos y cuantitativos.

El papel de la comunicación pasa a ser fundamental para comprender el comportamiento y la cultura organizacional, con vistas a aumentar la fuerza competitiva de la empresa en un escenario de constantes cambios, en la búsqueda de una gestión de calidad y del conocimiento en un camino de visiones compartidas en un marco de globalización.

## Bibliografía

- BARBIERI, José Carlos: *Produção e transferência de tecnologia*, San Pablo, Ática, 1997.
- BENETTI, Paulo: «Empresas de alta performance. Por onde começar?», *O Globo*, Rio de Janeiro, 18/1/1998, B, p. 2.
- BRACONNOT, Sandra: «Flores naturais: um recurso humano para a qualidade de vida», *O Globo*, Rio de Janeiro, 14/3/1999, B, p. 2.
- DIMENSTEIN, Gilberto: *Aprendiz do futuro. Cidadania hoje e amanhã*, San Pablo, Ática, 1998.
- FRANÇA, F., y Sidinéia G. FREITAS: *Manual da qualidade em projetos de comunicação*, San Pablo, Pioneira, 1997.
- GAJ, Luiz: *Administração estratégica*, San Pablo, Ática, 1997.
- IANNI, Octavio: *Teorias da globalização*, Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1996.
- KUNSCH, M. M. K.: *Obtendo resultados com Relações Públicas*, San Pablo, Pioneira, 1997.
- *Relações Públicas e modernidade*, San Pablo, Summus, 1997.
- LÉVY, Pierre: *As tecnologias da inteligência*, Rio de Janeiro, Editora 34, 1993.
- MATTELARD, Armand: *La Communication-Monde*, París, La Découverte, 1992.
- MCDERMOTT, Robin: *Qualidade impulsionada pelos empregados*, San Pablo, Makron Books, 1995.
- MCGREGOR, D.: *Os aspectos humanos da empresa*, Lisboa, Livraria Clássica Editora, 1970.
- MOSCOVICI, Fela: *Renascença organizacional*, Rio de Janeiro, José Olympio Editora, 1996.
- RAMOS, Costa Ismael, y José Roberto DA SILVA GOMES: «O papel do gestor do conhecimento», *O Globo*, Rio de Janeiro, 16/2/1997, B, p. 2.
- ROCHA-PINTO, Sandra Regina: «O papel da comunidade no fortalecimento da cultura organizacional», *O Globo*, Rio de Janeiro, 18/5/1997, B, p. 2.

- SANTOS, Alba Valéria da Silva: «Consultoria interna: un caminho para RH obter resultados», *T&D Liderança a caminho da excelência* nº 56, San Pablo, agosto de 1997, pp. 18-19.
- VIANNA, M. A., y L. A. C. JUNQUEIRA: *Gerente total: como administrar com eficácia no século XXI*, San Pablo, Gente, 1995.
- VIEIRA, Roberto F.: *O redimensionamento das Relações Públicas: da atomização do conhecimento a uma proposta de interdisciplinaridade*, tesis de maestría, San Pablo, ECA-USP, 1997.
- WEIL, P. *Nova linguagem holística*, Rio de Janeiro, Espaço e Tempo, 1987.
- YUNES, Alberto Wagner: «Efeitos da globalização na administração de seres humanos», *O Globo*, Rio de Janeiro, 1/1/1998, B, p. 2.

## Resumen

*Nuevas relaciones de organización del trabajo suponen nuevas formas de comunicación. La tecnología y los sofisticados sistemas de apoyo a la decisión siempre han sido vulnerables al cambio. Una comunicación clara, que trasunte respeto y firmeza de propósitos, parece ser la salida posible para el mantenimiento de la cultura organizacional. Estudiar la cualidad de la comunicación junto con las exigencias de los mercados globales en sintonía con patrones cualitativos crecientes, inclusive con gestión de calidad, son los desafíos que se exploran en la investigación que da origen a este trabajo.*

*La trama del sentido*

# Tiempo y comunicación en las organizaciones

*por Ana Inés Pepe*

**La autora**

*Licenciada en Comunicación Social (Universidad Católica del Uruguay). Consultora en comunicación organizacional.*

## El tiempo como trampolín

En el marco del creciente desempleo mundial, cada vez se hace más necesaria la problematización del tiempo que se dedica al trabajo. Cada vez son menos los individuos que trabajan, pero lo hacen más horas que antes; por eso hay quienes plantean que si la jornada laboral fuese más corta, más personas podrían trabajar. Tampoco se puede perder de vista que la expectativa de vida aumenta constantemente, otro punto que agrega más interrogantes sobre las futuras problemáticas del empleo: si vivimos más, ¿tendremos que trabajar más?, y si no es así, ¿qué haremos el resto del tiempo?

Las preguntas que nos hacemos por el uso del tiempo tienen que pasar tarde o temprano por las organizaciones en que trabajamos, ya que allí transcurre la mayor parte de nuestras horas de vigilia. «Esto tiene que salir hoy», «Hay que terminar esto sin falta», «El jefe quiere que se lo entreguemos mañana», «El cliente lo necesita ahora», son algunas de las frases que llevan a que pasemos más tiempo con nuestros compañeros de trabajo que con nuestra familia. El reloj y el calendario de la organización nos dictan cuándo tenemos que levantarnos, cuándo nos vamos, cuándo podemos tomarnos vacaciones. Si aceptamos trabajar en ella, nuestros propios ritmos y voluntades quedan supeditados a los suyos.

¿Es así como los seres humanos queremos vivir? ¿Será de la misma manera en el próximo milenio? Parece lógico que, casi llegando a su mayoría de edad —después de todo, está por cumplir veintiún siglos—, la humanidad occidental y cristiana se cuestione qué hace con su tiempo. Pero ¿por qué hacerse esa pregunta desde la comunicación?

Vivimos en un mundo donde las culturas trascienden las fronteras y se entremezclan, no solo a través de los medios masivos, sino también en otros ámbitos, como las organizaciones laborales. Partiendo de la hipótesis de que estas pueden ser analizadas como redes de conversaciones a través de las cuales los discursos culturales se encuentran, se tropiezan y se sincretizan, llevando consigo significados diferentes del individuo y del trabajo, entendemos que es en esos flujos de comunicación donde se construye cultura y ella, a su vez, se reconstruye en la comunicación. Por eso en la comunicación de cada organización encontramos configuraciones propias y particulares de dimensiones aparentemente universales como espacio y tiempo.

La perspectiva de la comunicación organizacional nos ofrece la posibilidad de atar tiempo y trabajo con el nudo del sentido y de esta forma centrarnos en dos interrogantes básicas que se realimentan: ¿qué sentidos se da al paso del tiempo en las organizaciones?, ¿cómo afecta el paso del tiempo al sentido de cada organización?

Estas preguntas son el trampolín para lanzarnos a averiguar qué relaciones se establecen entre los procesos comunicacionales y el transcurrir del tiempo dentro de las organizaciones. Creemos que al investigar más sobre esa interacción se generarán nuevos enfoques para tratar problemas no solo referidos a las políticas institucionales de comunicación y la cultura organizacional, sino también referidos a la identidad, pues, en definitiva, las organizaciones siempre necesitan preguntarse «qué somos» y «cómo comunicamos lo que somos».

## **El tiempo como desafío**

El rayo de sol, la gota de agua, el grano de arena y después el tañido de la campana. Con ese sonido la Iglesia ordenó la jornada y controló el tiempo occidental durante siglos. Pero paulatinamente la sociedad pasó por transformaciones cuyo paso la campana rural no pudo seguir. Ciudades que crecían y burgueses que se multiplicaban necesitaban medir el tiempo laboral y comercial con mayor precisión y continuidad que la que otorgaba un esporádico sonido. De esta forma el tiempo dejó de ser religioso y se convirtió en un tiempo laico que no solo mide el paso de las horas, las divide, las repar-

te, las sincroniza. «La cuenta del tiempo pasó a ser la utilización del tiempo y su racionamiento.»<sup>1</sup>

Ahora el sonido del tiempo ya no está representado por campanadas sino por los *tictac* de nuestros relojes, los *bip* que emite el microondas cuando ha transcurrido el tiempo señalado y los *clic* del *mouse* cuando abre alguna ventana que pone en pantalla la hora y la fecha. Acaso sea la pérdida de ese sonido sagrado y eterno que hacía el tiempo al pasar lo que ha llevado a que en esta época el hombre esté en una carrera constante para acumular la mayor cantidad de objetos profanos y finitos. Aunque quizás en su discurso, y tal vez en su esperanza, perdure el afán por aferrarse a entidades supuestamente interminables e inmensurables, como el amor o la felicidad.

Es en esta misma época en que constantemente se construyen artefactos de precisión, cuando cada vez son más imprecisas las fronteras y no podemos definir dónde estamos ni adónde vamos. Probablemente creímos que deconstruyendo el tiempo hasta el milbillonésimo de segundo podíamos controlarlo mejor, pero esto solo nos ha servido para darnos cuenta de que la fugacidad es más fugaz de lo que pensábamos. ¿De qué nos sirve registrar una fracción de tiempo tan pequeña que es inasible? Tan solo para asustarnos hasta el pánico y hacer todo lo posible para que desaparezcan las pausas y los descansos, para tratar de aprovechar hasta el último femtosegundo. Lo dice Bachelard: «el tiempo ya no transcurre, salta».<sup>2</sup>

Cada vez hay menos días de fiesta, cada vez hay más feriados laborables, las vacaciones se fraccionan, el tiempo del almuerzo se acorta. ¡Bienaventurados los *fast-food*! Es un desperdicio usar la noche para dormir con tantos lugares abiertos toda la madrugada, con tantos supermercados de veinticuatro horas, con la televisión emitiendo señales día y noche. «Es preciso que todo funcione todo el tiempo, que no se dé tregua al poder artificial del hombre, que se supere la intermitencia de los ciclos naturales (las estaciones, el día y la noche, el calor y el frío) en favor de un *continuum* funcional a menudo absurdo.»<sup>3</sup>

Por esto cada vez nos es más difícil trabajar con la idea de tiempo. Antes lo veíamos pasar de un lado a otro por nuestro reloj de arena y ahora ni siquiera lo sentimos cuando de Montevideo nos vamos a Sidney atravesando la autopista de la información. Y es que en la ruta Internet no se penaliza por exceso de velocidad. Aun cuando parece que ha llegado el fin de tantas co-

---

<sup>1</sup> Joseph Weizenbaum: *La frontera entre el ordenador y la mente*, Pirámide, Buenos Aires, 1978, p. 29.

<sup>2</sup> Wassef Ayyam: «Elogio del cuarzo», en «Miradas sobre el tiempo», *Correo de la Unesco*, abril de 1991, p. 33.

<sup>3</sup> Jean Baudrillard: *América*, Anagrama, Barcelona, 1987, p. 72.

sas, las ideologías, el trabajo, la historia... seguimos mirando hacia el futuro, atiborrando de planes nuestras agendas, saturando nuestros días de tareas pendientes que nunca llegaremos a terminar. El tiempo ha dejado de ser un sabio anciano de larguísima barba blanca para ser un cronómetro que marca hasta la partícula más minúscula que compone un segundo, pero a un ritmo tan desenfadado que ya nuestros ojos no son capaces de ver las agujas.

## El tiempo como premio

«Al hombre le dijo: Por haber escuchado la voz de tu mujer y comido del árbol que Yo te había prohibido comer, maldito el suelo por tu causa: con fatiga sacarás de él el alimento todos los días de tu vida».<sup>4</sup> Y así fue como el hombre debió dejar sus paseos diarios por el Edén y dedicarse a trabajar, no por su propia voluntad, sino como un castigo. ¿Será por eso que «el trabajo dignifica al hombre», porque este sobrelleva obedientemente su martirio?

En tanto uno entiende el trabajo como un medio y no como un fin, es decir, como una serie de acciones que permiten llegar a, lograr que, como un proceso a través del cual se alcanza un objetivo, se realiza un producto, entonces el trabajo deja de ser una penitencia para volverse una herramienta, deja de ser un castigo para transformarse en un método. Y si además nos sentimos a gusto con la herramienta, dominamos el método y por eso obtenemos no solo un producto por el que se nos paga sino el reconocimiento de los otros, pues más satisfechos estaremos.

Pero todos sabemos que nunca estamos totalmente satisfechos porque la relación entre el medio y el fin es una relación siempre en tensión. Es decir, no es levantarnos a las seis de la mañana y estar en una oficina hasta las cinco lo que nos pone contentos, y aunque trabajemos menos tiempo, o al aire libre, o tengamos todas las comodidades, «queda algo irreductible: el problema es más de fondo; se relaciona [...] con hechos de la objetivación, la necesidad de persistencia, la imposición de una ley ajena [...]. El entusiasmo y la alegría no provienen del trabajo en sí, sino de la capacidad de concebir y celebrar la tarea y la obra realizada, de relacionar el trabajo con el sentido de una acción».<sup>5</sup> Nos da felicidad realizar determinado trabajo porque es la forma en que nos gusta obtener lo que queremos, pero son todas las obligaciones y restricciones que lo enmarcan las que hacen que sea justamente eso, un trabajo y no, por ejemplo, un *hobby*.

---

<sup>4</sup> Denis Sulmont: «Reflexiones sobre el sentido del trabajo», en *Debates en Sociología*, nº15, Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima, 1990, p. 35.

<sup>5</sup> *Ibidem*, p. 67.

Y sabido es que no siempre uno es capaz de concebir su trabajo como una obra más que como un grillete, y es entonces cuando la organización en la que trabajamos se vuelve nuestra cárcel; en consecuencia, el tiempo que pasamos fuera de ella se denomina *tiempo libre*. ¿Podemos decir que vivimos el tiempo fuera de nuestro trabajo realmente de una manera diferente de como lo vivimos dentro? Actualmente nos entregamos al tiempo libre con la misma obsesión de productividad. Viajar ha dejado de ser un transitar para transformarse en un acumular: ciudades, hoteles, tiendas, restaurantes, *souvenirs*. Ir más que estar, ver más que mirar, comprar más que conocer. Los espacios recorridos aumentan a medida que disminuye el tiempo utilizado.

También podemos entender *tiempo libre* como libre de asfalto, de humo, de computadoras, de complejos. La bermuda le gana la batalla a la corbata. «Gracias a la técnica, asimismo, los fines de semana motorizados y las vacaciones nos permiten recobrar la naturaleza perdida; los deportes nos permiten recobrar el cuerpo natural; la recolección, la caza, la pesca, nos permiten recobrar los gestos de humanidad primitiva, y los juegos nos permiten recobrar nuestras almas infantiles». <sup>6</sup> Después de protestar ante las municipalidades para que nos asfalten nuestra calle de barro, ante el gobierno para que se abran más fábricas, ante nuestro jefe para que nos compre la computadora de última generación, no hacemos más que esperar el fin de semana para deshacernos de todo ello.

Y nada mejor que gozar de tiempo libre en el verano, que ya es una institución. Está claramente estipulado adónde se debe ir, cómo se debe uno vestir y cómo debe comportarse. En las vacaciones estivales no se puede madrugar, hay que salir todas las noches e ir todos los días a la playa, y por supuesto hay que tener un amor de verano, que nunca tendrá la misma categoría que uno de invierno, pero son los que más se aprecian en las rondas de amigos.

En este punto podemos darnos cuenta de que no gozamos de tanta libertad en el tiempo libre, ya que por cierto no está libre de normas o rutinas. También es un tiempo que no podemos perder, hay muchas cosas que deben hacerse —y, si no, echemos una ojeada en nuestras listas de cosas pendientes de las vacaciones pasadas—. Menos aún es un tiempo gratis: hay que trabajar mucho para obtenerlo. «Se gana: si trabajas duro podrás ganar unas vacaciones más lujosas, si compras un automóvil veloz podrás ganar tiempo que podrás invertir mirando en la televisión anuncios de automóviles aún más veloces». <sup>7</sup>

---

<sup>6</sup> Edgard Morin: *El espíritu del tiempo*, Taurus, Madrid, 1966, p. 210.

<sup>7</sup> Jesús Ibáñez: «El tiempo de verano en el tiempo y el tiempo en el tiempo de verano», en *Revista de Occidente* n.º 38-39, Fundación José Ortega y Gasset, julio-agosto de 1984, p. 65.

Quizás en el paraíso perdido que rememorábamos párrafos atrás podían reconocer el ocio y sabían disfrutarlo, que es muy distinto de sacarle provecho. Quizás el problema es que «ya no hay ocio, en vez de definir el trabajo como *no ocio* —negocio— se define el ocio como *no trabajo* —des—ocupación». <sup>8</sup> Quizás es que nos hemos olvidado que *hacer ocio* es no hacer.

Pareciera que el tiempo que no empleamos produciendo bienes de consumo solo puede gastarse en consumir los bienes que producen los otros. ¿No sería posible transformarnos en simples caminantes, sin rumbo ni hora señalada para llegar? Si, después de todo, «lo que el destino nos ha deparado es salir a pasear». <sup>9</sup>

## El tiempo como clave

Paso a paso, los engranajes del reloj hacen recorrer a sus agujas el mismo camino en interminable rutina, cada cinco pasos, un mojón, cada quince, una meta. En punto, tarea cumplida y vuelta a empezar. Así la organización cumple los mismos ciclos, entendiendo que «la lógica del tiempo cíclico es la secuencia y la vuelta del estado final al estado inicial». <sup>10</sup> Sigue las mismas etapas, realiza las mismas sucesiones, una y otra vez. En cada etapa del ciclo se asegura su continuidad: si producimos, tenemos que vender; si vendemos, tenemos que volver a producir. Pero entonces, ¿por dónde empezar? El tiempo se vuelve reversible e interminable. Inventario, balance y cierre, o cierre, inventario y balance. Necesidad, trámite, servicio. Duda, consulta, respuesta. Ingreso, proceso, egreso, para no decir deseo, medio, fin.

Por qué no decir entonces que una organización es un conjunto de ciclos destinados a completar el ciclo principal; después de todo, «el macrociclo es un rasgo de identidad fuerte, determinante de los ciclos, y prevalece por sobre los demás». <sup>11</sup> Ser licenciados nos llevará cuatro años, recoger la cosecha nos llevará uno. También podemos decir que una organización es un conjunto de personas que se han puesto de acuerdo para hacer todos los días al mismo tiempo la misma tarea. O que la organización es un succionador del tiempo humano, que transforma en producto. Cuando nos comemos un dulce y untuoso durazno en almíbar nos comemos el tiempo que dedicó el agricultor

---

<sup>8</sup> *Ibidem*, p. 63.

<sup>9</sup> Hans-Jürgen Gawoll: «El paseo», en *Revista de Occidente* n° 160, setiembre de 1994, p. 99.

<sup>10</sup> Jorge Etkin y Leonardo Schvarstein: *Identidad en las organizaciones. Invariancia y cambio*, Paidós, Buenos Aires, 1995, p. 93.

<sup>11</sup> *Ibidem*, p. 95.

a proteger la tierra, a plantar la semilla, a regar la planta, a cuidar el árbol, a recoger los frutos, el tiempo que dedicaron los empleados a pelarlos, hervirlos y prepararlos, el envasador a envasarlos, el etiquetador a etiquetar las latas, el distribuidor a entregarlas, el vendedor a venderlas. Voraces, insaciables caníbales, nos comemos el tiempo de los otros, con la misma fruición con que ellos se comen el nuestro.

Según Schvarstein, la noción del tiempo en las organizaciones tiene básicamente el papel de identificar cuándo ocurrió u ocurrirá algo, el papel de establecer las duraciones de los procesos y el papel de encadenar los eventos en series, de crear los ciclos que ponen a andar la organización. Los objetivos que se plantean las organizaciones tienen al tiempo como factor constitutivo: producir tantas toneladas en un año, disminuir tantos puntos de déficit en seis meses, vender tantos productos por mes. Esos objetivos marcan también el fin de los tiempos propios de la organización, de los ciclos internos que ella crea, como la implantación de un sistema, la temporada, las fechas de vencimiento de sus productos.

Desde esta perspectiva podemos considerar al tiempo como un elemento constitutivo del fenómeno organizacional, imprescindible para que este se construya y se desarrolle, con la sincronización como un concepto clave, puesto que esta permite coordinar los ritmos, las secuencias de intervalos sucesivos de acción y pausa, de los seres humanos y los recursos materiales con que cuenta la organización, con los de las necesidades que dan origen a su propósito. ¿Qué pasaría si una empresa que se encarga de producir helados no llega a poner su producto en la calle en el verano? ¿Qué pasaría si una organización que se encarga de alimentar gratuitamente a los niños marginados no pudiera ofrecer su servicio antes de la medianoche? Por otro lado, podemos preguntarnos cómo afecta a las empresas empezar a ofrecer sus servicios las veinticuatro horas, ¿se trastocan sus lógicas, sus sistemas, su beneficio económico, la actitud de sus clientes? Y, en el mismo sentido, ¿qué pasa cuándo una oficina logra reducir un trámite de tres meses a una semana o, por el contrario, aumenta la duración de un proceso de dos a quince días? Las organizaciones deben intentar seguir el compás, pues lograr el acoplamiento de los ritmos internos entre sí, y de estos con el ambiente en que las organizaciones actúan es condición *sine qua non* para que alcancen sus fines, se desarrollen, se transformen o desaparezcan.

Los individuos en la organización marchamos al compás del almanaque. Nos deprimimos si es lunes, nos alegramos cuando llega el viernes, si ya estamos en noviembre nos sentimos exhaustos. La manera en que los integrantes de la organización desarrollan su trabajo diario tiene una insoslayable conexión con la fecha que indica el calendario. La organización sigue el ritmo de zafras y balances. Los estados de ánimo varían según la cantidad de tra-

bajo para la época, el pago de los salarios, las ausencias por vacaciones. Se mira el almanaque ansiando aquellas fechas que sacan de la rutina, sin darse cuenta de que año a año también se vuelven rutinarias: feriados, aniversarios, cumpleaños, despedidas. Y de pronto, quizás por los hechizos de la reina Al-Manakh de *Las mil y una noches*, todas las mujeres de la oficina sincronizan sus menstruaciones.

Los proyectos, los planes, los objetivos, anuales o quinquenales, tienen su momento en el almanaque, al igual que los cierres y los inventarios. El calendario pauta no solo la tarea de la organización sino también su estado de ánimo. Conocer estos ritmos es conocer el cuándo: ¿cuándo implementamos este cambio?, ¿cuándo planteamos este asunto?, ¿cuándo celebramos este acontecimiento?

Una organización también debe seguir el ritmo de las otras. No puede hacer en diez lo que las demás hacen en cinco, no puede estar menos tiempo a disposición del público, no puede detenerse si las demás avanzan. Esta tensión hacia afuera también se vuelve presión hacia adentro, generando muchas veces cambios administrativos y tecnológicos que trastocan los ritmos de quienes trabajan en ella.

Paso a paso la organización se ha ido adueñando de tiempos que le eran ajenos, como la noche, con cenas, reuniones, fiestas o simplemente trabajo extra. La noche puede ser el momento del chispazo genial, el reducto de la creatividad, pero en ella habita la antítesis de la protección y la desprotección; su oscuridad nos esconde, nos protege para que los otros no descubran lo que estamos haciendo, pero es la misma oscuridad que nos deja indefensos a merced de quien nos quiera atacar. No por nada la justicia medieval consideraba a la noche la gran circunstancia agravante y castigaba doblemente cualquier crimen nocturno que se cometiera. Actualmente las estadísticas muestran que la mayoría de los suicidios se cometen de madrugada y en los fines de semana, porque en la noche no solo los extraños nos atacan, también somos víctimas de nuestros propios pensamientos. Será por esto que la organización se ha vuelto cárcel pero también refugio, y los momentos en que nos quedamos sin compañeros de trabajo, acciones necesarias, espacios conocidos, ocupaciones obligatorias, no nos quedan libres sino vacíos.

## El tiempo como puente

La creencia más usual que tenemos los seres humanos, al menos los seres humanos occidentales de este milenio, es que el tiempo se corta en el presente en dos segmentos opuestos: uno que va hacia el pasado y otro que

va hacia el futuro. Podríamos definir el pasado como un lapso «hecho de objetos que podemos observar o ver pero sobre los que no podemos actuar; la conexión con ellos es causal y no final»,<sup>12</sup> mientras que el futuro «está haciéndose con proyectos y no lo podemos observar o ver pero podemos actuar sobre él —manejarlo—; la conexión con esos proyectos es final, no causal».<sup>13</sup> Sin embargo, siempre podemos encontrar una perspectiva distinta, pararnos en un lugar desde donde todo se ve diferente. «Nocturno el río de las flores fluye / desde su manantial que es el mañana / eterno [...]», dicen unos versos de Miguel de Unamuno.<sup>14</sup> Es decir, el tiempo puede comenzar en un pasado y llegar hasta el hoy, o puede ser un futuro que se vuelve presente. Por eso me pregunto si es cierto que se puede manejar el futuro. Si lo que va a pasar ya se encuentra allí, entonces no hay nada que lo modifique. ¿Es cierto que no se puede actuar sobre el pasado? Quizás un poco de olvido sea suficiente para modificarlo.

Aún podemos ir un paso más allá y desde este otro lugar darnos cuenta de que el pasado y el futuro no existen sino en nuestra ilusión. Borges<sup>15</sup> recurre a Schopenhauer para mostrarnos que «nadie ha vivido en el pasado, nadie vivirá en el futuro; el presente es la forma de toda vida». Sin embargo, cotidianamente creemos que a cada uno le corresponde un pasado que ya está hecho y un futuro que se está por hacer.

¿Cómo es posible que nuestro pasado y nuestro futuro se construyan al narrarlos? Gracias a la invención de una trama, una operación mediadora «a través de la cual los acontecimientos singulares y diversos adquieren categoría de historia o narración».<sup>16</sup> La trama encadena los sucesos de una forma verosímil y causal «en la unidad temporal de una acción total y completa». Antes de eso nuestro pasado y nuestro futuro no existen; solo tenemos un conjunto de fechas, hechos, deseos, momentos. No tenemos una historia, no tenemos un proyecto, no tenemos un desde cuándo ni un hasta cuándo. Solo la capacidad integradora de la trama puede extraer una historia completa de un cúmulo de eventos.

El hombre está hecho de tiempo y puesto en este mundo, al menos a primera vista, a transcurrir; conoce a través de lo que le cuentan y hace a través de lo que dicen. Por eso Ricœur, mientras le sigue los pasos a Heidegger y reconoce la temporalidad como «el carácter determinante de la experiencia

---

<sup>12</sup> Ibáñez: o. cit., p. 51.

<sup>13</sup> *Ibidem*.

<sup>14</sup> Citado por Jorge Luis Borges: *Historia de la eternidad*, Emecé, Buenos Aires, 1953, p. 16.

<sup>15</sup> *Ibidem*, p. 101.

<sup>16</sup> *Ibidem*.

humana»,<sup>17</sup> constata que la mayoría de la información que tenemos del mundo se debe al conocimiento de oídas, y que «el tiempo como realidad abstracta o cosmológica adquiere significación antropológica en la medida en que pueda ser articulado en una narración. La narratividad, por tanto, “determina, articula y clarifica la experiencia temporal”». <sup>18</sup>

Y siempre tenemos una historia que narrar porque es en el día a día que construimos nuestra vida. Nuestra identidad está hecha de lo que contamos del ayer, del hoy y del mañana. ¿Cómo les hacemos saber a los otros qué nos gusta, qué nos pasa, qué sentimos, en definitiva, quiénes somos, si no es a través de lo que les decimos? Es en el relato de lo pequeño donde vamos compaginando los capítulos de nuestra existencia. Todo lo que hiciste hoy desde que te levantaste se vuelve realidad cuando se lo cuentas a alguien que te dice: «¿cómo te fue hoy, cariño?». Lo que tú cuentes será lo que sucedió: ¿quién sabrá que te levantaste a las diez y no a las ocho?, ¿quién sabrá que el anillo se te fue por el desagüe?, ¿quién sabrá que aquella persona te atraía? Solo lo que nosotros les contamos a los otros, sólo lo que se retoma y se inserta en la trama contada de nuestra vida pasa a ser real; lo demás se pierde en una dimensión difusa que puede ser memoria, imaginación o sueño.

Si partimos de la base de que lo cotidiano es «el espacio donde hombres y mujeres dicen —hablan— y hacen su vida. Lo cotidiano, entonces, siempre comunica, lo cotidiano es comunicación»,<sup>19</sup> entonces encontramos la parte del lazo donde todo se anuda: tiempo, organización, narración y vida cotidiana. Es a través de la comunicación como la organización narra su transcurrir, como cada cotidianidad individual es relevada como parte de la trama organizacional y se construye el relato de un pasado y el proyecto de un futuro.

Comunicar es «querer decir a otro algo sobre el mundo»,<sup>20</sup> como lo enseñó Aristóteles. Por eso la comunicación implica procesos de codificación y emisión (el decir), mensajes (el algo), referentes (el mundo) y, por supuesto, personas (el otro). En torno al querer ya se pueden establecer más controversias, mientras haya quienes crean, como Watzlawick, que «si se acepta que

---

<sup>17</sup> Paul Ricoeur: *Tiempo y narración I. Configuración del tiempo en el relato histórico*, Cristiandad, Madrid, 1987, p. 27.

<sup>18</sup> Ídem: *Tiempo y narración II. Configuración del tiempo en el relato de ficción*, Cristiandad, Madrid, 1987, p. 28.

<sup>19</sup> Mariluz Restrepo: «Apuntes para una semántica de lo cotidiano», en *Signo y Pensamiento* nº11, Facultad de Comunicación Social, Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá, segundo semestre de 1987, p. 35.

<sup>20</sup> Ídem: «Comunicación para la dinámica organizacional», en *Signo y Pensamiento* nº 26, Facultad de Comunicación Social, Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá, 1995, p. 92.

toda conducta en una situación de interacción tiene un valor de mensaje, es decir, es comunicación, se deduce que, por mucho que uno lo intente, no puede dejar de comunicar. Actividad o inactividad, palabras o silencio, tienen siempre valor de mensaje [...]».<sup>21</sup>

Personalmente no puedo desviar la mirada de ese *querer*, que a mi modo de ver es la esencia y el sustrato, el desafío y la belleza de la comunicación. Aunque emitamos mensajes a los otros sin quererlo, ¿cuál es la función de la comunicación desprovista de su intención? Es como un río sin puente, un arriba y un abajo sin escaleras, un pasillo sin puertas. Lo intrínsecamente humano de la comunicación es el querer, que no solo pone a uno frente a otro sino a uno en busca de otro. En el querer está la clave de todos los encuentros y los desencuentros, es el yo que nace solo y muere solo, sintiendo todo lo que sólo él sabe que siente, y alzando su voz para contárselo a un otro que es como él. Por eso es tan dulce el milagro de la comprensión y tan amargo el fracaso del desentendimiento.

Ese querer no es otra cosa que la raíz del sentido. Para Ricœur, «el sentido es lo que dice una expresión lingüística; la referencia es aquello de lo cual se dice».<sup>22</sup> Hablamos del mundo, pero no es el mundo lo que queremos que le importe al otro, sino lo que nosotros decimos sobre el mundo. ¿Por qué dejarse llevar por esta búsqueda del sentido? Porque «la promoción del acontecimiento al nivel del sentido en el discurso funda la comunicabilidad».<sup>23</sup>

¿Dónde encontramos a la organización si no es en su discurso?, ¿dónde encontramos su memoria y su proyecto si no es en el sentido de ese discurso? Es en lo que la organización dice donde reside lo que la organización hace; es en lo que la organización dice donde encontramos cómo se ve a sí misma, cómo ve su pasado, cómo ve su futuro.

## El tiempo como génesis

La memoria es la facultad humana que nos permite «hacer presente en su representación lo que realmente no está aquí ni ahora y sincronizarlo con lo que sí está aquí y ahora».<sup>24</sup> Abrir el baúl y sacar lo de otros lugares y otros tiempos, eso es recordar. La memoria es el baúl, tan liviano que podemos llevarlo a todo lados con nosotros, hasta que ya está demasiado viejo y co-

---

<sup>21</sup> Paul Watzlawick: *Teoría de la comunicación humana*, Herder, Barcelona, 1981, p. 51.

<sup>22</sup> Paul Ricœur: «Discurso y comunicación», en *Universitas Philosophica* nº 11-12, Bogotá, diciembre de 1988 - junio de 1989, p. 75.

<sup>23</sup> *Ibidem*, p. 74.

<sup>24</sup> José Luis Pinillos. «El estudio psicológico del tiempo», en *Simposio sobre el tiempo*, Editorial Universidad Complutense, Madrid, 1990, p. 56.

mienzan a oxidarse sus herrajes y a agujerarse el fondo. Lo curioso es que, aunque creamos que lo que está allí ya está viejo y que así como lo ponemos se queda, en cierta manera lo que allí guardamos siempre está acomodándose y renovándose porque «discutir sobre el pasado es prolongarlo en la historia presente»,<sup>25</sup> y hasta podemos considerar a la memoria común, la de generación tras generación, como la evidencia de que lo que ha pasado está pasando siempre. ¿Ha dejado de lucharse en Vietnam alguna vez?

En realidad habría que preguntarse si nuestro propio pasado no está pasando todavía. Y, si bien no hay dudas de que una y otra vez nos contamos a nosotros mismos nuestra historia, ¿no será que también nuestras actitudes, nuestros gestos, les van contando a todos nuestro pasado? Porque la ropa que usamos nos la regaló alguien querido el otro día, o la obtuvimos en algún viaje que hicimos hace algún tiempo, y así sucede con nuestras fotos y todos nuestros objetos, que son retazos de momentos ya vividos. Toda nuestra casa es un presente hecho de ladrillos de pasado. Porque el tiempo no es como el agua, inodoro, incoloro e insípido; el paso del tiempo es sepia, tiene el perfume de los roperos de las abuelas, olor a encierro y a humedad, y cada recuerdo tiene su propio sabor: la niñez tendrá el gusto de una comida casera, la juventud el de algún beso, la madurez sabor a café y cigarros. Pero, claro, el agua se puede tocar, almacenar, y el tiempo no. Solo podemos dejarlo ir.

No hay identidad sin memoria. Si no recordamos qué nos gusta y qué no, cuál es nuestro nombre, cuáles nuestros afectos, entonces, ¿quiénes somos? ¿Quiénes serían los judíos sin Auschwitz? ¿Quiénes serían los uruguayos sin Maracaná? Es en el *qué nos pasó* y en el *cómo hicimos* donde la organización encuentra su forma de ser. Por eso, aquellos que analizan las organizaciones desde el enfoque cultural encuentran en los ritos temporales los insumos básicos para dibujar los rasgos que las definen. Los aniversarios, las conmemoraciones, los ingresos y los egresos del personal son frases en el discurso de la organización, son mojones de sentido que la organización pone a lo largo de su ciclo vital.

Es en el pasado que la memoria recupera donde está el punto de inicio de la trama. Es el origen, el mito, es el *érase una vez* que construye una razón de ser y un propósito. Es ahí cuando empiezan a entretajarse los juicios que se irán asentando en la organización y que conformarán el medio de cultivo en el que se desarrollará. Claro que los estándares que se utilizan para hacer juicios se transforman. ¿Cuántas cosas que la humanidad consideraba imposibles se han logrado ya? A propósito, conozco un buen sitio en Internet para ver fotos de Marte.

---

<sup>25</sup> Ricœur: *Tiempo y narración II*, o. cit., p. 126.

Pero, aunque podamos modificar juicios basándonos en los nuevos estándares, o haya algunos que simplemente se diluyan, otros permanecen a veces como cicatrices, a veces como heridas que nunca cierran. La organización puede juzgar una determinada situación como una crisis o como un fracaso. O puede juzgarla como un desafío, o una ocasión apropiada para el cambio. No hay que olvidar que en realidad «el sufrimiento, a diferencia del dolor, surge de las interpretaciones que hacemos sobre lo que nos acontece y, muy particularmente, de los juicios en que dichas interpretaciones descansan».<sup>26</sup> Muchos juicios se construyen a posteriori. Es decir, después de que determinado suceso ocurre, la distancia temporal permite construir juicios que dan un sentido a lo sucedido y que, por lo tanto, pueden integrarse a la trama. Por ejemplo, para una organización gremial la época de la dictadura militar en Uruguay, que en su momento fue vivida como dura y peligrosa, se juzga desde el presente sobre la base de la seguridad de convicciones y la unión de sus integrantes. En este ejemplo probablemente está enredando la trama una visitante asidua del baúl de la memoria: la nostalgia.

La nostalgia es «una evaluación en términos de incompletitud, de reelaboración de un pasado en sus posibilidades que —por la diferencia de perspectivas temporales— surgen como con mayor validez ahora —en el presente presente— que la que tuvieron en su momento».<sup>27</sup> ¿Qué hubiera pasado si...? Si en vez de casarme me hubiese ido de viaje, si en vez de ascenderlo lo hubiese despedido, si en vez de vender hubiese comprado... Decisiones basadas en nuestros juicios, juicios que con el paso del tiempo ponemos en duda, porque es ahora cuando nos damos cuenta de que para abrir una serie de posibilidades tuvimos que renunciar a otras.

El problema es que el paso del tiempo es el escenario en el que escribimos la trama, y es en ese transcurrir, sobre la marcha, donde les vamos dando un hilo conductor a los sucesos, otorgándoles el sentido que necesitamos para que encajen con el resto de nuestro relato. Gracias a que ahora sabemos cómo siguió la historia es que tenemos herramientas para imaginar cuán diferente hubiese sido de haber tomado otra opción y no la que elegimos. «Derivado de este intento de mantener una contingencia que ya no puede ser revitalizada, se encuentra en la nostalgia un importante componente de tristeza, de *ya no es posible*».<sup>28</sup> No entramos en la Copa del Mundo, nunca le dije cuánto lo quería, no compramos aquella ganga, no supimos retener aquel cliente, no pudimos mantener el clima familiar en la empresa. Algo que era

---

<sup>26</sup> Rafael Echeverría: *Ontología del lenguaje*, Dolmen, s/l, 1994, p. 127.

<sup>27</sup> Darío Rodríguez: «Acerca de la nostalgia», en *Estudios Sociales* n° 66, Corporación de Promoción Universitaria, Santiago, Chile, 1990, p. 15.

<sup>28</sup> *Ibidem*, p. 25.

bueno ya no está, o algo que debimos hacer para sentirnos bien no lo hicimos. El hecho es que no podemos saber si habríamos hecho bien haciéndolo, o si, de haber sucedido otra cosa que la que efectivamente sucedió, nos sentiríamos mejor ahora, pero es eso mismo lo que nos angustia: el no saber.

¿Acaso la nostalgia no es algo particular, íntimo, personal? Sí, pero también la nostalgia puede ser organizacional. Hay organizaciones e instituciones fundadas por la nostalgia, marcadas por la nostalgia, definidas por la nostalgia. Y si no, pensemos en qué se basa la promesa de la Iglesia si no es en la nostalgia original del paraíso perdido. ¿Cuánto tiempo habrá estado Adán preguntándose qué hubiera pasado de no haberle dado el gusto a Eva? El empleado que se va recuerda con nostalgia el momento en que llegó a la empresa, el empresario que debe vender acciones recuerda con nostalgia la época en que con sus ahorros inició el negocio. Más nostálgico se hace el recuerdo cuanto más ansiosos nos pone el porvenir. ¿No llegamos a sentir nostalgia hasta de los rezongos maternos cuando nos estamos por ir de casa? ¿No sentimos nostalgia de la descascarada oficina de siempre cuando nos estamos por mudar a la nueva?

La organización también construye su nostalgia en la comunicación, también tiene discursos nostálgicos. Las palabras escogidas para referirse a tiempos pasados, la trascendencia con que se celebran ritos que conmemoran un pasado, los juicios emitidos para opinar sobre él pueden construir un relato nostálgico. Aunque esto no siempre es así: el relato también puede ser desapegado o despectivo. ¿Qué significa el pasado para el futuro de una organización? ¿Es su modelo, su norte, su luz guía? ¿Es el ejemplo de lo que no hay que hacer, de lo que hay que cambiar, lo que hay que sacudirse? ¿Es un punto de partida o un lastre? ¿Es lo que hay que recuperar o lo que hay que dejar atrás de una vez por todas?

Nostalgia o no de por medio, el pasado que rescata la memoria pone un sentido en común, a través de los múltiples relatos organizacionales, que no se queda en fotografías o archivos: es parte del accionar cotidiano en cuanto cada acción está dirigida a acercarse a él o a romper con él, y por eso siempre marcará la historia de la organización, porque es el principio de la trama y en él se encuentran las respuestas a preguntas como «¿por qué estamos donde estamos?», «¿dónde queríamos estar?».

## **El tiempo como esperanza**

Si los recuerdos nos dicen por qué estamos donde estamos, los proyectos nos dicen para qué. Es porque imaginamos un mañana que hacemos las cosas que hacemos hoy, solo así podemos cerrar la cadena que configura el

sentido. Sin un posible mañana, aun utópico, imaginado, ficticio, lo que hicimos hasta hoy pierde su razón de ser, la cadena se corta, lo de ayer se desintegra en su inherente obsolescencia.

El presente de hoy será el pasado de mañana y el futuro es una línea de meta que nunca alcanzamos por más veloces que corramos. Ampliando el foco de nuestra lente podemos mirar no solo a una organización o a un país, sino a toda la cultura occidental. Evolución, progreso, vanguardia, son los conceptos que tradicionalmente nos llevan de las narices hacia el futuro. Adelantarse parece ser la consigna. Adelantarse a los competidores, a los requerimientos de los clientes, a las necesidades del mañana, y la tecnología es la encargada de ganar esta carrera. La pregunta es cómo haremos de aquí en más para saber si realmente íbamos a necesitar lo que nos ofrecen antes de que lo necesitemos.

Las organizaciones empresariales son probablemente las que se ven más afectadas por este fenómeno, no solo por los costos que implican los recursos tecnológicos sino por lo que trastoca sus relaciones con los denominados *recursos humanos*. Si las computadoras y las maquinarias se han vuelto rápidamente percederas, lo mismo sucede con los empleados. La edad para entrar y salir de una empresa ha disminuido, la gente joven ha llegado por fin a los puestos más altos de las empresas. ¿Por qué? Porque tienen el bien máspreciado actualmente: futuro. Tienen mucho más mañana que ayer y eso implica estar al día con la tecnología, estar dispuesto a seguirle el paso o, si fuera posible, estar un paso adelante.

Pero estar a la vanguardia en el campo que sea, arte, moda, tecnología, implica convivir con una dolorosa paradoja, porque «la vanguardia está constituida por dos factores contradictorios: la destrucción y la construcción, la negación y la afirmación, el nihilismo y el futurismo».<sup>29</sup> Vivir en el futuro implica que lo que hacemos hoy deja de servir casi en seguida; lo que hacemos hoy encuentra su razón de ser cuando lo destruimos para sustituirlo por lo de mañana. La experiencia y la formación han dejado de ser acumulativas para volverse percederas. Hay que dominar el último programa, conocer la última técnica, estar al día con la última tendencia, *marketing* personal, reingeniería, *e-business* o lo que sea.

La pregunta es si estas empresas cada vez más rejuvenecidas que viven en el futuro saben realmente qué quieren hacer con él. Si hubo un momento en que sabían para qué iban hacia allá, ¿lo saben todavía? Según Hervé Sérieyx,<sup>30</sup> «la pérdida de conciencia de los fines que las justifican conduce a

---

<sup>29</sup> Antoine Compagnon: *Las cinco paradojas de la modernidad*, Monte Ávila Latinoamericana, Caracas, 1991, p. 36.

<sup>30</sup> Hervé Sérieyx: *El Big Bang de las organizaciones*, Granica, Barcelona, 1994, p. 317.

las organizaciones a tomarse a sí mismas como su propio fin: en la administración pública, es la burocracia por la burocracia misma; en la empresa, la competitividad por la competitividad; en la ciudad, el urbanismo por el urbanismo [...]».

¿Podemos encontrar la respuesta en la reconstrucción del sentido? De acuerdo con este autor, hay cuatro preguntas básicas que una empresa debe hacerse respecto al sentido:

- ¿en qué sentido hay que construir la organización (la dirección)?
- ¿qué sentido tiene nuestra acción colectiva (la significación)?
- ¿quién es legítimo para hacer surgir el sentido, encarnarlo y conducir a la acción (la legitimidad)?
- ¿cómo hacer para que los actores sean permanentemente llevados y nutridos por el mismo sentido (la participación)?<sup>31</sup>

Solo hay un proceso capaz de poner significados en común, construyendo juicios que den sentido al futuro: el proceso comunicacional. A través de la comunicación la organización concibe su proyecto, que será válido en tanto signifique, en tanto represente algo para quienes son parte de ella. Un proyecto no es un plan utópico, una loca idea que vaga en la mente de alguien de la organización. Un proyecto es la síntesis, no el resumen sino el fruto, de los proyectos que los miembros de la organización tienen para ella; es el sistema, que es más que la suma de las partes. Más allá de las recetas que puedan dar los auditores culturales para definir el proyecto de la empresa y hacerlo explícito para sus miembros, un proyecto se hace cotidianamente, en el accionar diario. Y volvemos al principio: lo que hacemos hoy tiene sentido en tanto lo hacemos para mañana; por eso es que en lo que hacemos hoy develamos nuestro proyecto.

Un proyecto no es un pronóstico. Los pronósticos «no dicen lo que va a pasar, sino, en todo caso, lo que podría llegar a pasar si nadie hiciera pronósticos»,<sup>32</sup> mientras que los proyectos son las cosas que queremos que pasen. Por eso, al igual que con los pronósticos, por el sólo hecho de formular los proyectos estamos incidiendo en el futuro, porque una vez que los hemos definido trabajaremos para que ocurran. Aunque, en realidad, la relación entre formularlos y trabajar para lograrlos no es tan directa. Hace falta *crear* en ellos. Tomamos la definición de creencia como «un lugar estratégico de comunicación que toma la forma de un discurso que completa el intervalo entre el presente perdido (que es confiado) y una recompensa por venir (lo que será recuperado); el discurso de la creencia se sustenta en la ausencia de lo

---

<sup>31</sup> *Ibidem*, p. 330.

<sup>32</sup> Rodrigo Arocena et al.: *¿El futuro: destino o tarea?*, FESUR, Montevideo, 1989, p. 128.

que representa pero en la promesa de su vuelta».<sup>33</sup> Solo daremos nuestro presente si el discurso de la organización nos hace creer que nos devolverá un futuro. Por eso el proyecto es parte medular de la motivación. ¿Para qué quedarme en esta empresa si no creo que el año que viene exista todavía? ¿Para qué trabajar tanto si no creo que haya un mejor espacio para mí?

Para abrir la puerta de la credibilidad hay que tener la llave del sentido. Lo que hace la organización tiene que ir en la misma dirección que su proyecto, y ese proyecto tiene que ser significativo para sus miembros, tiene que decirles cosas. Es importante señalar que «la falta de términos adecuados en el lenguaje de una organización para designar ciertas instancias es reveladora de la carencia de representaciones organizacionales adecuadas».<sup>34</sup> ¿Cómo habla la organización de su futuro? ¿Habla de cambiar, de crecer? ¿Tiene departamentos de planeación, de proyectos, de desarrollo? Cuando dice que se prepara para el futuro, ¿cambia los nombres a los departamentos y los roles, cambia la disposición de los espacios, cambia de problemas a resolver o sigue con los mismos de siempre? Para que el relato sea verosímil la organización tiene que encontrar palabras que sean significantes de los significados que intenta comunicar ese relato; de otra forma, la trama se desarma.

## El tiempo como pregunta abierta

Borges dice que «todas las cosas le suceden a uno precisamente, precisamente ahora [...] y todo lo que realmente pasa, me pasa a mí»,<sup>35</sup> y nadie puede negárselo. ¿Cómo puedo decir que las cosas suceden sino porque me suceden a mí? Porque soy yo quien cuenta lo que sucede, porque yo creo que hay una guerra en los Balcanes o que un norteamericano pisó la luna.

Dado que los individuos viven realidades organizacionales únicas y diferentes, también tienen percepciones del tiempo únicas y diferentes. No es lo mismo el paso del tiempo para alguien cercano a la jubilación, que para alguien que puede ser promovido en cualquier momento, que para alguien que apenas comienza a trabajar. Según cómo ha sido el propio pasado y lo que se espera del futuro se puede vivir el presente como un remate, como el comienzo de un punto final o como un novedoso y atractivo puente hacia nuevas

---

<sup>33</sup> Michel De Certeau: «What we do when we believe», en *On signs*, Marshall Blonsky (ed.), The Johns Hopkins University Press, Baltimore, 1987, p.194 (traducción de la autora).

<sup>34</sup> Etkin y Schvarstein: o. cit., p. 237.

<sup>35</sup> Citado por Italo Calvino: *Seis propuestas para el próximo milenio*, Siruela, Madrid, 1994, p. 134.

metas. Tomar el presente como transición o como estado ideal influye en la forma en que cada uno realiza su tarea. No es lo mismo actuar esperando que actuar aguantando.

Tener en cuenta que el ahora de las personas que nos rodean tuvo un antes y tendrá un después es fundamental para darse cuenta de por qué actúan como lo hacen y de qué forma la organización influye en ese ahora para que, entre otras cosas, los ilusione un después o se reconcilien con un antes. Después de todo «somos lo que somos y nos sentimos como nos sentimos en mérito de todo lo que fue vivido por nosotros desde nuestro nacimiento hasta el instante actual».<sup>36</sup>

Lo que vivimos dentro de la organización nos queda para siempre en nuestro pasado, como saber, como nostalgia, como arrepentimiento. Nos pone los anteojos para mirar al futuro, con esperanza o con ansiedad. El tiempo que pasamos en ella, según su cantidad y calidad, nos calará la memoria, nos cambiará la forma de ver lo que nos rodea, se nutrirá de Kronos, tiempo que podemos medir con años, horas, minutos, segundos que se nos fueron y que se nos están yendo, donde se suman órdenes del jefe, sentimientos hacia los compañeros, éxitos, fracasos, propósitos, pero también de Kairos, «oportunidad de actuar, instante propicio y lapso de crisis»,<sup>37</sup> real pero imedible, lleno de sueños, éxtasis y angustias.

El relato cotidiano del individuo está lleno de repeticiones. ¿Acaso no sabemos cómo termina la telenovela o no nos imaginamos que el muchachito saldrá victorioso al final? ¿Quién no ha mirado varias veces una película, quién no ha leído varias veces una misma novela? Es el placer de lo ya sabido, de la fórmula conocida, es el control de lo que se viene. Pero cuando no sabemos lo que se aproxima, el tiempo que se avecina lo invade todo de presentimiento, previsión, planeamiento, venganza, expectativa, paciencia, miedo y, por qué no, posibilidades.

Pero el presente es en definitiva lo único que tenemos, es en el presente cuando aceptamos y rechazamos, es en el presente cuando nos formamos juicios que nos guían para tomar decisiones, decisiones que desde el momento en que las tomamos se vuelven parte del pasado y del futuro que tendremos.

Es la narración que estamos tejiendo hoy, esa magnífica herramienta de articulación, la que nos permite contar el pasado que recordamos, el futuro

---

<sup>36</sup> Honorio Delgado: *Ecología, tiempo anímico y existencia*, Losada, Buenos Aires, 1948, p. 119.

<sup>37</sup> Gama: «Digresión y kairos», en *Signo y Pensamiento* nº 21, Facultad de Comunicación Social, Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá, segundo semestre de 1992, p. 7.

que avizoramos y también el presente que vivimos. Contándoles nuestro día a día a los otros creamos la trama de nuestra vida, creamos nuestra propia historia dando un orden y un encadenamiento a los acontecimientos de nuestra existencia. Es a través del diálogo cotidiano con el otro que me defino como un yo distinto, y también a través de ese diálogo puedo encontrar la forma de ser un *nosotros*. Cuando el otro y yo tenemos un sentido en común, tenemos un camino, tenemos un por qué y tenemos una intención, la intención de querer decirle algo al otro. Si tenemos todo eso, ¿cómo no habríamos de tener un *nosotros*?

Toda actividad humana, desde las ciencias a las artes, es una búsqueda del sentido último. Del sentido del sin sentido de estar aquí sin saber por qué, ni para qué, ni hasta cuándo. En este cuándo reside la pregunta sobre el tiempo. Si dijéramos *para siempre*, ¿qué es siempre? Si dijéramos *hasta mañana*, ¿qué sería el después? Esas preguntas se reproducen una y otra vez en los seres humanos bajando del plano existencial hasta llegar a la vida cotidiana, a los actos más pequeños, conocidos y estructurados. Uno se pregunta hasta cuándo, por qué, para qué, cuando mira hacia sus estudios, su trabajo, su pareja.

La organización también se pregunta por qué, por qué esta organización es lo que es, qué la ha traído hasta aquí, para qué vuelve a abrir sus puertas cada día. La organización no encuentra las respuestas en un libro o en un oráculo, las encuentra en el relato de su historia y en los juicios que sus miembros hacen sobre su futuro. Es en la trama configurada en la red de conversaciones de sus autoridades, de sus empleados, de la comunidad en que funciona, donde la organización construye su sentido, el sentido de su existencia, que el relato ubica en un origen y proyecta hacia un mañana. Es por eso que a través de la comunicación la organización le da un sentido a su tiempo de vida, porque sin ese sentido tampoco tendrían sentido la gente ni los sistemas que han construido y construyen el día a día de la organización.

## Resumen

*La perspectiva de la comunicación organizacional ofrece la posibilidad de vincular tiempo y trabajo con el nudo del sentido y por esa vía intentar dar respuesta a dos interrogantes básicas que se realimentan: qué sentidos se da al paso del tiempo en las organizaciones y cómo el paso del tiempo afecta el sentido de cada organización. A partir de estas preguntas la autora reflexiona sobre el sentido del tiempo para el hombre occidental contemporáneo y sobre las relaciones que dentro de las organizaciones se establecen entre tiempo y procesos comunicacionales, en una búsqueda de nuevos enfoques para tratar problemas referidos no solo a las políticas institucionales de comunicación y la cultura organizacional, sino también a su identidad.*

# Las asociaciones de gallegos en Montevideo como elemento propagandístico de la Galicia actual

por Ana Belén Fernández  
Souto

Desde la perspectiva de un extranjero, viajar a Uruguay siempre es enriquecedor, pero, si dicho viaje se realiza amparándose en el estudio académico de las relaciones públicas y la comunicación organizacional, hay un aspecto de este país que claramente llamará la atención: la amplia capacidad de sus ciudadanos para relacionarse y asociarse.

En este sentido, no hace falta más que pasear por las calles montevidéanas para encontrar asociaciones tan poco usuales como asociaciones de enfermos renales, asociaciones de amigos de las palomas mensajeras, asociaciones de diabéticos... sin entrar en las asociaciones de empresarios, de vecinos o asociaciones de carácter político. Y, de entre todos estos grupos, llama poderosamente la atención la presencia de las organizaciones gallegas.

Si bien se le dice *gallego* al español de procedencia, la presencia de emigrantes de esta comunidad autónoma y su peso dentro de la sociedad uruguaya es notable. El profesor Zubillaga Barrera ha estudiado el papel que han desempeñado los gallegos en el país, no sólo por su considerable volumen, sino también por lo que significaron como aporte al movimiento

## La autora

*Becaria Intercampus en Comunicación Organizacional, Universidad Católica del Uruguay. Profesora invitada en la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Vigo (España).*

independentista, por un lado, y al desarrollo cultural, económico y social de la nación, por otro.<sup>1</sup>

La emigración gallega a Uruguay vivió su punto álgido a principios y mediados del siglo XX, justo cuando estas asociaciones emergían en la sociedad iberoamericana como agrupaciones culturales que reunían y acogían a todos aquellos emigrantes preocupados por mantener el espíritu de su tierra, su cultura y tradición, y por seguir alimentando aquella *morriña* del paisaje verde y de las rías gallegas.

Herencia de estas primeras asociaciones de gallegos en el Uruguay, hoy día se conservan solo en la ciudad de Montevideo —puesto que la mayor parte de ellas cuentan también con sucursales en los departamentos del interior— doce instituciones que se agrupan bajo este espíritu: Unión de Sociedades Gallegas, Casa de Galicia, Centro Alma Gallega, Centro Cultural y Recreativo Hijos de Galicia, Centro Valle Miñor, Patronato da Cultura Galega, Sociedad Puerto del Son, Centro Gallego, Unión de Hijos de Morgadanes, Centro Orensano, Centro Pontevedrés y Centro Social y Cultural Bergantiños. Otras fueron desapareciendo poco a poco, como el Frente Cultural Galego, el Órgao da Irmandade Galeguista d'o Uruguay, el Bloque Republicán Nazonal Galego, la Colectividad Gallega en el Uruguay, la Asociación Uruguaya de Hijos de Gallegos, el Centro Coruñés de Montevideo y la Casa Compostelana.

Esta amplia gama de asociaciones de gallegos proviene de aquellas primeras agrupaciones de emigrantes al Uruguay, aunque este no es el caso de todas ellas. Las dos instituciones de más larga data son el Centro Gallego —la asociación de emigrantes gallegos más antigua del mundo, que en 1999 celebró su 120º aniversario— y la mutualista Casa de Galicia. A partir de estas primeras asociaciones surgieron todas las demás, bien como escisiones —caso del Patronato, que nació del propio Centro Gallego— o bien atendiendo a necesidades de un asociacionismo diferenciado que tomaba como referencia el pueblo natal, como es el caso de la Unión de Hijos de Morgadanes, la Sociedad Puerto del Sol, el Centro Valle Miñor, el Centro Social y Cultural Bergantiños, el Centro Orensano o el Centro Pontevedrés.

Sin embargo, surge la pregunta: ¿por qué esa necesidad de asociarse? Quizás en un primer momento ello solo respondiese a motivos afectivos, de unión a la tierra natal, o incluso haya surgido como símbolo de unión y fuerza para integrarse plenamente en este nuevo país.

Si se consultan los archivos de los propios centros, puede comprobarse que fueron muchos los factores que llevaron a la creación de este tipo de

---

<sup>1</sup> Carlos Zubillaga Barrera: *Los gallegos en el Uruguay*, Montevideo, Banco de Galicia, 1966, p. 8.

instituciones, entre los cuales se destacan los servicios de protección que se ofrecían a sus afiliados: protección laboral, sanitaria, servicios educativos, etcétera.

Hoy, estos aspectos que asentaban sus bases han ido desapareciendo paulatinamente para dar paso, en la mayor parte de los casos, a meras asociaciones socioculturales que casi de forma exclusiva se limitan a planificar actos lúdico-festivos de carácter muy esporádico, tales como bailes, cenas, fiestas o romerías.

Aquí radica precisamente el peligro de extinción de este tipo de asociaciones propagandísticas de la cultura y la tradición gallegas, puesto que sus asociados son cada vez mayores, la regeneración de su base social es cada vez menos importante y la posibilidad de que los futuros asociados no tengan ninguna vinculación con la tierra natal de sus ancestros aumenta. Este es el principal motivo por el que, a lo largo del tiempo, han ido variando los objetivos y las metas originarias de dichas asociaciones: se ven obligadas a adecuarse a la sociedad en que están inmersas y dejan a un lado el peso galleguista y cultural para limitarse a actuar como cualquier otro tipo de asociación, procurando mantener el número de afiliados sin importar si son o no emigrantes o descendientes de gallegos.

En la actualidad, estos centros no subsisten gracias a las aportaciones que realizan periódicamente sus socios —salvo casos excepcionales, como Casa de Galicia, que cuenta con unos 100.000 afiliados a sus servicios de asistencia médica—. Por lo general se ven obligados a solicitar una y otra vez diversas subvenciones por parte de la Xunta de Galicia, el gobierno de la comunidad autónoma gallega.

Dicho organismo dispone de diversos programas a los que estos centros se pueden acoger, como Reencontros; ayudas asistenciales individuales; cursos de lengua, literatura, historia y cultura gallegas; dotaciones para bibliotecas; cursos de danza, música y confección de trajes regionales; plazas en campamentos juveniles; animación juvenil y equipamiento deportivo; ayudas para rehabilitación de locales e instalaciones de los centros y para promoción de nuevos proyectos asistenciales; ayudas para mejorar la dotación y equipamiento de los centros; ayudas para mejorar los equipamientos de grupos folklóricos de los centros o para equipamiento de informática y comunicación.

La existencia de este tipo de programas permite la supervivencia de la mayor parte de los centros gallegos, que continúan así difundiendo su cultura y tradiciones a miles de kilómetros de la tierra natal. De este modo, mediante una serie de actividades de relaciones públicas, información y publicidad —en definitiva, de propaganda—, estas asociaciones se utilizan para matizar y vehicular los lazos existentes entre ambos gobiernos y ambas sociedades, la gallega y la uruguaya.

Sin embargo, no puede afirmarse que se trate de un intercambio cultural real, puesto que esta propaganda gallega se realiza de forma unidireccional: la información parte de los programas institucionales del gobierno autonómico de Galicia hacia los gallegos emigrantes y sus descendientes, pero no a la inversa.

El asociacionismo gallego en Montevideo sigue contando con un peso propio en la sociedad uruguaya, si bien está en un continuo declive. Esto puede constatarse al considerar las cifras de asociados, que son cada vez más bajas, sus cuotas mensuales, cada vez más elevadas, y la dependencia económica casi exclusiva del gobierno gallego, la Xunta de Galicia. Esta cuenta con una partida presupuestaria destinada al mantenimiento de este tipo de asociaciones repartidas por todo el mundo y, en definitiva, destinada a propagar los tópicos culturales y tradicionales de la comunidad gallega.

## Resumen

*Dentro del fuerte espíritu asociacionista que caracteriza a la sociedad uruguaya, las asociaciones de inmigrantes han desempeñado un papel destacado. En particular, las asociaciones de inmigrantes gallegos llaman la atención por su elevado número y, en muchos casos, la fortaleza de su organización. En este artículo, la española Ana Belén Fernández Souto se centra en la trayectoria de las asociaciones de gallegos ubicadas en Montevideo que han perdurado y en las transformaciones que han debido operar para sobrevivir en un contexto muy diferente del que les dio origen.*

# El desarrollo territorial a partir de la construcción de capital sinérgico

por Sergio Boisier

*El hecho escueto es que la teoría empleada no está a la altura de la tarea.*

DOUGLASS C. NORTH

En 1982 se publicó un pequeño libro por parte del ILPES (Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social) con el título *Política económica, organización social y desarrollo regional*,<sup>1</sup> en el cual presenté una suerte de «modelo» de desarrollo regional, con inocultables pretensiones de convertirse en teoría, o, a lo menos, en un conjunto no contradictorio de hipótesis sobre el proceso de desarrollo de las regiones. Para efectos principalmente nemotécnicos, estas hipótesis se configuraron como un triángulo en el cual los vértices representaban: 1) la asignación (inter)regional de recursos; 2) los efectos regionalmente diferenciados del cuadro de la política económica nacional (global y sectorial) y; 3) la capacidad de organización social de la región.

Pasados tres quinquenios, la propuesta anterior es todavía considerada por muchos como válida y útil para formular investigaciones empíricas o para proponer acciones de política. En verdad era y es una propuesta novedosa,

## El autor

Director de la Dirección de Políticas y Planificación Regionales del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), organismo de las NN.UU. adscrito a la CEPAL, en Santiago de Chile.  
Correo electrónico: [sboisier@interactiva.cl](mailto:sboisier@interactiva.cl).

<sup>1</sup> También publicado en Inglés con el título: *Economic Policy, Social Organization and Regional Development*, ILPES, Santiago de Chile, 1982.

desde luego más en su inicio que en la actualidad. Por primera vez, se agregaban otros factores a la tradicional visión económica del desarrollo de las regiones (o territorios, en un sentido más general), visión que descansaba en la sola consideración de la inversión (y de la tecnología predominante en el sistema o región) como factor de crecimiento e incluso de desarrollo, sin que estos dos términos se diferenciaran lo suficiente. En verdad, era casi una aplicación sobresimplificada del modelo de Harrod-Domar.

Los dos factores agregados a la tradición tienen que ver, el primero, con los efectos diferentes en términos cualitativos y cuantitativos que en cada región tiene el conjunto de políticas económicas tanto globales como sectoriales, efectos que pueden ser coadyuvantes al efecto positivo de un flujo de recursos o que pueden actuar también como frenos al crecimiento, y el segundo, con la así llamada *capacidad de organización social* de la región, un elemento multidimensional de carácter principalmente institucional, social y cultural que da origen a una red y a un cierto modo de funcionamiento de esa misma red, cuestión que se asociaría a la posibilidad de «transformar» impulsos de crecimiento en estadios de desarrollo, algo no del todo alejado del concepto contemporáneo de *capital social*, como se verá. La misma idea, ahora tan ampliamente difundida, de la construcción social de las regiones, emergió de esta propuesta.

No puede resultar muy extraño el interés despertado por esta proposición. Por un lado permite distinguir con claridad el crecimiento (económico) del desarrollo (societal); por otro, sugiere que la interacción entre dos grandes actores, uno de naturaleza política como es el Estado y otro de naturaleza social como es (o debe ser) la Región (así, con mayúsculas), resulta clave en la promoción del bienestar en el territorio. De aquí surge nítidamente la importancia de procesos tales como la descentralización político-territorial y las capacidades para negociaciones entre los niveles regional y nacional. Además, con bastante antelación, la propuesta destacaba la naturaleza esencialmente *exógena* del crecimiento, así como la naturaleza *endógena* del desarrollo. En suma, la propuesta *asignaba tareas a ambos actores y posibilitaba escapar de la manía alitérica de la cultura latinoamericana que siempre trata de desplazar la responsabilidad del atraso y del progreso mismo hacia «afuera», hacia «otros».*

En 1996, la revista brasileña *Planejamento e Políticas Públicas*, una publicación del Instituto de Pesquisa Económica Aplicada, órgano vinculado al Ministerio de Planejamento e Orçamento, publicó en el número 13 de ese año el artículo titulado «Em busca do esquivo desenvolvimento regional: entre a caixa-preta e o projeto político», en el cual me concentré en la cuestión del *desarrollo* y sugerí considerar seis factores que, en la contemporaneidad, estarían directamente vinculados al surgimiento de procesos de verdadero

desarrollo en las regiones. En 1997 el mismo trabajo fue publicado por la revista española *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales* en el número 112. Un énfasis particular conferí en este trabajo a una visión hirschmanniana del problema, destacando que lo que más interesaba era la articulación *densa y direccionada* de esa media docena de factores, por encima de la presencia de cada uno de ellos en particular.

Los factores destacados para estos efectos fueron los siguientes: 1) *recursos*, en una lectura contemporánea del término e incluyendo en consecuencia los recursos materiales, los recursos humanos, los recursos psicosociales y los recursos de conocimiento; 2) *actores*, incluyendo en esta categoría a los actores individuales tanto como a los corporativos y a los actores colectivos, identificados con los movimientos sociales regionales; 3) *instituciones*, aludiendo con este término al mapa organizacional (institucional)<sup>2</sup> regional y sobre todo, a la «modernidad» de sus elementos, vale decir, la velocidad, la flexibilidad, la virtualidad y la inteligencia organizacional; 4) *procedimientos*, dominantes en la acción societal, principalmente los procedimientos asociados a la función de gobierno, a la función de administración y a la función de procesamiento del masivo y entrópico flujo de información actual; 5) *cultura*, en una doble lectura de la palabra; por un lado, en su sentido lato, como cosmogonía y como ética de un grupo social localizado (que al final de la cadena se expresa en productos específicos que permiten construir nichos particulares de comercio) y, por otro, en su lectura específica de cultura de desarrollo (conjunto de actitudes personales y colectivas hacia el trabajo, el ocio, el ahorro, el riesgo, la competencia, la asociatividad, etcétera) y; 6) *inserción en el entorno*, entendida esta cuestión como la capacidad y modalidad de la región para «penetrar» los mercados, los sistemas internacionales de cooperación y al propio Estado. La figura nemotécnica de esta nueva propuesta es el hexágono.

En 1997, la *Revista de Estudios Regionales* de las Universidades de Andalucía (España) en su número 48, y también la *Revista Latinoamericana de Estudios Urbano Regionales*, (EURE) de la Universidad Católica de Chile, en su número 69, dieron acogida al artículo «El vuelo de una cometa. Una metáfora para una teoría del desarrollo territorial», una propuesta más avanzada todavía, que recogió los planteamientos anteriores en un marco más coherente, apuntando a la interacción entre *conocimiento científico, consenso social*

---

<sup>2</sup> Si bien D. North utiliza el concepto de *instituciones* para aludir al conjunto de reglas y normas jurídicas y sociales y el concepto de *organizaciones* para describir las estructuras de producción de bienes y servicios, es más que frecuente en el lenguaje cotidiano en América Latina ser menos precisos y que se hable con falta de distinción de instituciones y de organizaciones casi como sinónimos.

y *poder político colectivo* como el nudo crucial para provocar en el territorio procesos de crecimiento y de desarrollo. De paso, la propuesta proponía «recuperar el Estado» a fin de restablecer una política (nacional) regional, ahora en el marco de la contemporaneidad neoliberal, sin la cual la mayoría de las regiones enfrenta un futuro que las convertirá en «regiones perdedoras». La cometa de forma hexagonal se transformó en el metafórico modelo mental del desarrollo territorial, y su difícil y arremolinado vuelo, en una descripción de la combinación de ciencia y de arte que está detrás del éxito en la generación del desarrollo .

Persiste sin embargo la inquietante cuestión del *desarrollo* como preocupación fundamental de política pública, aun cuando, si se presta atención al discurso contingente, tal preocupación pareciera pasar a segundo plano en relación con el *crecimiento*. Es curioso, tal parece que la dificultad para reflexionar sobre la naturaleza subjetiva, axiológica, compleja, del desarrollo, lleva a «cosificar» el concepto para aprehenderlo con mayor facilidad y en tal caso la cuantificación resulta inevitable. Así, se confundirá el *desarrollo* con *más objetos materiales* (más casas, más caminos, más escuelas, más hectáreas de tal o cual cultivo) y rara vez se admite que lo que interesa es *cambiar y mejorar situaciones y procesos*.

Hay una ecuación inconsistente en materia de desarrollo: se llega a admitir el carácter subjetivo y cualitativo del concepto, pero se lo busca a través de acciones esencialmente materiales. Causa y efecto no tienen la misma dimensión o, puesto en el lenguaje económico, el objetivo está divorciado de los medios usados. Es paradójico que precisamente la ciencia que hace gala de una racionalidad instrumental falle en el uso de ella para el propósito fundamental de política económica que emerge del mismo cuerpo teórico: aumentar el bienestar de las personas. Es muy certera entonces la reflexión de North que aparece como epígrafe de este trabajo, al apuntar a la inviabilidad de alcanzar el desarrollo si la teoría usada para configurar los instrumentos de intervención está por debajo de lo que se requiere. También en materia de desarrollo rige la ley de la variedad necesaria, de Ashby.

Como lo anotan Caicagno y Caicagno (1995), las definiciones de desarrollo son múltiples. Estos autores reseñan varias de ellas, por ejemplo, la contenida en el informe *Un programa de desarrollo*, del secretario general de las Naciones Unidas (1994), en la que se establecen cinco dimensiones del desarrollo: la paz como la base fundamental, la economía como motor del progreso, el medio ambiente como base de la sostenibilidad, la justicia como pilar de la sociedad y la democracia como buen gobierno. Citan también el Índice de Desarrollo Humano elaborado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, índice compuesto por tres indicadores: longevidad, nivel de conocimiento y nivel de vida. Finalmente, recuerdan a Celso Furtado,

quien dijo: «en una simplificación teórica se podría admitir como plenamente desarrolladas, en un momento dado, aquellas regiones en las que, no habiendo desocupación de factores, solo es posible aumentar la productividad (la producción real per cápita) introduciendo nuevas técnicas. Por otro lado, las regiones cuya productividad aumenta o podría aumentar por la simple implantación de técnicas ya conocidas, serían consideradas con grados diversos de subdesarrollo».

No obstante, la definición más comúnmente citada de desarrollo corresponde a la establecida por Dudley Seers hace décadas, quien sostuvo que el desarrollo era equivalente a una reducción en el desempleo, en la pobreza y en la inequidad. No poca cosa, ciertamente, pero lejos de lo que sería una rigurosa definición contemporánea, cada vez más y más intangible.

Si el desarrollo es un resultado intangible, pues, entonces, los factores que lo gatillan también deben pertenecer a tal dimensión. El crecimiento económico, un resultado material, está principalmente asentado en factores de igual naturaleza, el *capital económico* en primerísimo lugar; el desarrollo, un resultado inmaterial o intangible, está por su parte asentado en factores intangibles, en varias formas de «capital intangible». Sin embargo, en la complejidad actual hay que matizar las afirmaciones o negaciones tajantes: el crecimiento económico también es empujado por factores no materiales y el desarrollo, por su lado, requiere de la base material del crecimiento. Todo esto no hace sino poner en evidencia la relación «rizada» entre ambos conceptos.

En esta oportunidad, y en este contexto, me propongo dar un nuevo paso adelante, supongo que en la dirección correcta. Quisiera proponer dar otra mirada a la cuestión del *desarrollo territorial*, presupuesto, como siempre, el crecimiento y por tanto la generación de excedentes; una mirada enfocada en las diversas formas de *capital* que es posible encontrar en un territorio (organizado) y que, adecuadamente articuladas entre sí, deberían casi inexorablemente producir desarrollo. Tal articulación sería el resultado de poner en valor la forma más importante de capital que se encuentra en el seno de toda comunidad: *el capital sinérgico*.

Sugiero denominar *capital sinérgico* a la capacidad social o, mejor, a la capacidad *societal* (como expresión más totalizante) de promover acciones en conjunto dirigidas a fines colectiva y *democráticamente* aceptados, con el conocido resultado de obtenerse así un producto final que es mayor que la suma de los componentes. Se trata de una capacidad normalmente latente en toda sociedad organizada. Como toda forma de capital, el capital sinérgico es un *stock* de magnitud determinada en cualquier territorio y tiempo, que puede recibir flujos de energía que aumentan este *stock* y del cual fluyen otros flujos de energía dirigidos precisamente a articular otras varias formas

de capital. La idea de reproducción es inseparable del concepto de capital. Es una simple y curiosa casualidad que en las dos últimas décadas yo mismo haya pasado desde un esquema inicial de tres elementos a uno de seis y ahora a uno de nueve. ¡Hay tal vez una cábala implícita!

La idea de explorar *activos intangibles* y su posible vinculación con el desarrollo no es del todo original. De hecho, hay una «moda» en relación con el concepto de capital social, moda que ya ha penetrado hasta el tabernáculo mismo del neoliberalismo: el Banco Mundial, que viene alegando a favor de un *missing link* en los esfuerzos de desarrollo, que estaría configurado precisamente por el capital social. El concepto de capital sinérgico, que deseo introducir (Peter Evans habla de un concepto similar: relaciones sinérgicas), es, sin embargo, muchísimo más amplio y ambicioso que la idea original de Coleman, aunque admito que las nueve categorías de «capital» potenciadas y articuladas por la sinergia son, como todas las clasificaciones, arbitrarias y no exentas de transposiciones. De hecho, bastó que desde el seno del Banco Mundial se diera la orden de partida, mediante el documento de Grootaert (1998), para que se produjese una verdadera estampida en torno al capital social.

Como probablemente lo sostendría Thomas Kuhn, el signo más evidente de una transición paradigmática se revela en el hecho de que distintos individuos, miembros de la misma comunidad de saberes, a veces sin siquiera conocerse entre ellos, comienzan en forma simultánea a formular las mismas críticas, a explorar los mismos inexplorados senderos, a plantear las mismas preguntas, inclusive, a inventar los mismos neologismos y ciertamente, en mi opinión, ello está sucediendo con la ecuación, de dimensiones intangibles, causa-efecto en desarrollo. Walter Stöhr, John Durston, Peter Evans, Elinor Ostrom, Christiann Grootaert, Carla Zumbado y este autor, entre otros, están reflexionando sobre el mismo tema desde diferentes latitudes, para no citar a los pioneros.

La forma más primitiva y elemental de capital no será considerada en esta oportunidad. Me refiero al capital *natural*, esto es, el *stock* de recursos naturales de cualquier territorio. La razón de dejar fuera del análisis a lo que generalmente es considerado como un factor de primera importancia en los procesos de crecimiento y de desarrollo radica en la necesidad de escapar de cualquier *determinismo desarrollista*, que, si alguna vez tuvo algo de validez, sin duda la ha perdido en la *sociedad del conocimiento*, como Sakaiya llamó al escenario contemporáneo y, con mayor razón, al que se avizora. La acepción de capital natural esbozada acá es muy similar a la utilizada por Guimaraes (1998), quien equipara el capital natural a la dotación de recursos naturales renovables y no renovables y a los «servicios ambientales» (ciclos hidrológicos, atmosféricos, del carbono, etcétera).

Así es que la primera forma de capital que utilizaré en este análisis será el *capital económico* (a veces llamado capital físico o capital construido), esto es, el *stock* de recursos financieros que, período a período, está disponible para fines de inversión en cada región. Para ser coherente con planteamientos anteriores (Boisier; 1997, o. cit.), consideraré esta forma de capital como esencial y crecientemente *exógena* a la región, algo nada difícil de aceptar en el marco de una globalización que transnacionaliza y eleva la movilidad del capital, y que hace precisamente de los flujos financieros la parte menos visible pero más importante de la propia globalización. Me parece que la consideración fundamenten en relación con este tipo de capital, desde el punto de vista de política, tiene que ver con la *creciente disociación entre la matriz decisional que controla los factores contemporáneos del crecimiento territorial y la matriz socioeconómica de ese mismo territorio*. Esto significa que los gobiernos territoriales deben cambiar por completo su forma de actuación frente al capital, a la tecnología, a la demanda externa, al propio gobierno nacional, etcétera. No pueden *controlar* los factores de su propio crecimiento, pero deberían al menos poder *influir* las decisiones sobre ellos. En una forma metafórica que utilicé en otro trabajo, deben cambiar su tradicional y pasiva *cultura de trampero* por una agresiva *cultura de cazador*. Pero para «cazar» con éxito se requiere armamento moderno y conocimiento científico acerca de la conducta de las «presas».<sup>3</sup>

Cierto es, por otro lado, que en la contemporaneidad, con la creciente complejidad que ella misma introduce en las estructuras y procesos sociales, deben evitarse las afirmaciones o negaciones tajantes, las antinomias precisas, el reduccionismo simplista, y es mejor dejar espacio para lo «rizado» y para lo recursivo. Por tanto, habrá de hecho situaciones concretas en las cuales el capital económico es endógeno y tales situaciones pueden encontrarse en los extremos de un imaginario abanico territorial: en regiones de gran producción y de elevada complejidad y en regiones de primitiva simpleza que no superan todavía la fase de acumulación primaria.

La segunda forma de capital corresponde al *capital cognitivo*, que no es sino la dotación de conocimiento científico y técnico disponible en una comunidad. Este *stock* dista de ser uniforme; por el contrario, es de elevada variedad si se entiende que incluye, primeramente, el conocimiento acerca del

---

<sup>3</sup> En este sentido, la «guerra fiscal» desatada entre los estados del Brasil para atraer grandes inversiones en el sector automotor principalmente (en Minas Gerais, Paraná, Rio Grande do Sul) parece mostrar más apresuramiento que conocimiento acerca del contemporáneo vector de requerimientos locacionales de la industria manufacturera, ya que la guerra se limita precisamente a generosas ofertas de aportes de dinero proveniente de las exhaustas arcas de los estados.

propio territorio (su geografía, pero sobre todo su historia, *entendida* y no meramente relatada) y, en seguida, una serie de «saberes» científicos y tecnológicos susceptibles de ser usados en los procesos de crecimiento y de desarrollo; por ejemplo, conocimientos acerca de los ciclos tecnológicos que se pueden desarrollar a partir de los recursos naturales de la región. Como lo apunta Guimaraes, las maquinarias y herramientas constituyen simplemente una expresión material visible del capital cognitivo existente en una región y, dígame al pasar, la forma más común de transferencia de él. Gran parte del capital cognitivo regional es ahora también *exógeno*, habida cuenta de la concentración de la capacidad de investigación científica y tecnológica en grandes corporaciones transnacionales y considerando que las articulaciones casa matriz-filial son la modalidad más frecuente de transferencia de *know-how* hacia la periferia, conjuntamente con la adquisición de maquinaria y equipo.

Pero el reconocimiento del carácter también crecientemente *exógeno* del conocimiento científico y tecnológico de punta no puede ser una excusa para no intentar el desarrollo de un conocimiento *endógeno*, que debería, por un lado, entroncarse con la cultura y las tradiciones locales y que, por otro, debería intentar «crear» conocimiento de punta. Este tema se enlaza ciertamente con la existencia y calidad de un sistema territorial de ciencia y tecnología y con la pertinencia del quehacer de dicho sistema. Nada de esto es fácil, pero un ejemplo de la realidad periférica de una región peruana puede ser ilustrativo del camino a seguir. El departamento de Piura, en el norte del Perú, a través de una ONG (CIPCA), ha publicado un libro de 760 páginas que contiene solo las fichas bibliográficas de todo lo que se ha publicado acerca de Piura desde la Colonia. Eso es generar *conocimiento endógeno*, eso es llevar a la práctica la primera regla en materia de acción territorial: concéte a ti mismo. ¿De cuántas regiones de América Latina se puede señalar algo similar?

El *capital simbólico* configura una tercera modalidad de capital que debe ser puesta al servicio del desarrollo. El concepto de capital simbólico pertenece a Bourdieu (1993; 1997) y consiste, en sus propias palabras, en el poder de hacer cosas con la palabra: «es un poder de consagración o de revelación». En todo caso, como lo anoté en otra oportunidad, es bueno recordar que el capital simbólico estaba claramente presente en el primer párrafo del Evangelio según Juan: «En el principio era el Verbo». El poder de la palabra y el poder del discurso precisamente para *construir región*, para generar imaginarios, para movilizar energías sociales latentes, para generar autorreferencia, incluso para construir imágenes corporativas territoriales, indispensables en la concurrencia internacional actual. Moscovici (1984) dice: «Nombrar, decir que algo es esto o lo otro —y, si falta hace, inventar palabras para tal propósito— nos da la capacidad de fabricar una red lo suficientemente fina para retener al pez, y por tanto nos capacita para representarlo». En un sentido,

nombrar un territorio como región es *construirlo*, es hacer uso de un capital simbólico. Utilicé extensamente la noción de capital simbólico en «*Post scriptum* sobre desarrollo regional. Modelos reales y modelos mentales», un documento que apareció en la *Revista Latinoamericana de Estudios Urbanos y Regionales EURE*, publicada por la Universidad Católica de Chile, en los *Anales de Geografía de la Universidad Complutense* de Madrid y en *Planejamento e Políticas Públicas* (Brasil). Hay que agregar que el capital simbólico, esta capacidad para construir realidad a partir de la «palabra», resulta de suma importancia en un subcontinente —como el latinoamericano— desprovisto casi por completo de regionalismo histórico, de una «regionalidad que precede y crea la institucionalidad» y en el cual, en consecuencia, las regiones son inicialmente el resultado de actos de voluntarismo político del Estado, que enseguida de su creación deben ser *construidas social y políticamente*.

Una cuarta forma de capital está configurada por el *capital cultural*, otra vez un concepto fuertemente asociado al nombre del sociólogo francés Pierre Bourdieu. El capital cultural es el acervo de tradiciones, mitos y creencias, lenguaje, relaciones sociales, modos de producción y productos inmateriales (literatura, pintura, danza, música, etcétera) y materiales, específicos de una determinada comunidad (por ejemplo, sólo los indígenas kunas son capaces de fabricar las coloridas *molos* textiles del archipiélago de San Blas, en Panamá). El capital cultural puede mostrar rasgos más proclives o menos proclives a la modernización occidentalmente entendida, que subyace en nuestros conceptos de crecimiento y de desarrollo. La poca sintonía de algunas culturas locales con el desarrollo pone más en cuestión nuestra propia concepción del término que las estructuras sociales productoras de tal cultura. En todos los casos, algo de fundamental interés será examinar los mecanismos de *reproducción social del capital cultural*, una tarea asignada a la familia y a las instituciones escolares, según lo planteado por Bourdieu (1994). Si *desarrollo* es un concepto asociado inseparablemente al *cambio* (y en tal caso desarrollo sería también sinónimo de *modernidad*, si se sigue a Marshall Berman), hay que tomar nota cuidadosa del carácter profundamente conservador que, según Bourdieu, tienen las dos estructuras reproductoras del capital cultural.

El capital cultural y la cultura como su elemento constitutivo pueden ser objeto de, por lo menos, dos lecturas diferenciadas. Por una lado debe entenderse la cultura en su sentido más genérico, latamente entendida como una cosmogonía y como una ética que son particulares de un cierto grupo social territorialmente definido, y en tal sentido, como se ha dicho, puede llegar a producir, al final de una cadena de prácticas sociales históricas, bienes y servicios particularizados que sirven para construir «nichos» de comercio también particularizados y cada vez más valorados por la clientela internacional. Por otro lado debe entenderse la cultura en un sentido más específico, como cultura *de desarrollo*, esto es, como

el conjunto de actitudes hacia el trabajo, el ocio, el ahorro, el riesgo, la cooperación, la competencia, etcétera. Desde este punto de vista pueden identificarse dos posiciones polares: culturas dominadas por el par competencia-individualismo (que produce crecimiento sin la axiología del desarrollo) y culturas dominadas por el par solidaridad-cooperación (que produce desarrollo con un bajo nivel de realización material). En esta perspectiva hay que recordar el clásico estudio de John Walton (1977) sobre el papel de las elites en el desarrollo de Monterrey y Guadalajara en México y de Medellín y Cali en Colombia, y también hay que recordar los diversos estudios sobre los distritos industriales italianos que remarcan el *mix* virtuoso de ambos patrones de cultura de desarrollo presente en ellos, el *mix* cooperación-competencia.

Una quinta categoría de capital coincidiría con el *capital institucional* (véase la nota 2) en la línea de North, Oates y Williamson, todos apuntados como creadores de la escuela neoinstitucionalista del desarrollo. Como es obvio, el capital institucional hace referencia, en primer lugar, al catastro de las instituciones públicas y privadas (relevante para los fines en discusión) existentes en la región; es el «mapa» institucional. Pero, más allá de la existencia y número de instituciones, el capital institucional variará de acuerdo con la contemporaneidad de las instituciones. Quiero decir que lo que realmente interesa es un conjunto de atributos estructurales que, idealmente, deberían estar incorporados en las instituciones. ¿Cuáles son estos atributos? La capacidad para actuar y tomar decisiones *velozmente*, la *flexibilidad organizacional*, la propiedad de *maleabilidad*, la *resiliencia* del tejido institucional (no necesariamente de cada unidad), la *virtualidad*, esto es, la capacidad de entrar y salir de acuerdos virtuales, y sobre todo, la *inteligencia* organizacional, vale decir, la capacidad de monitorear el entorno mediante sensores y la capacidad de aprender de la propia experiencia de relacionamiento con el entorno. Obsérvese nuevamente que, para la escuela neoinstitucionalista, las palabras tienen un significado a veces diferente del usado aquí: las instituciones (para North) son las reglas del juego, y las organizaciones son las estructuras que usualmente denominamos indistintamente como instituciones u organizaciones. Discutí estos asuntos en el artículo «El vuelo de una cometa», ya citado. La importancia primordial de las instituciones radica en su ligazón con los costos de transacción, que, de acuerdo con North (1993), se encuentran en la base de la formación de organizaciones. El tejido institucional y organizacional, esto es, el conjunto tanto de normas como de estructuras, puede, dependiendo de su forma de funcionamiento, elevar o reducir los costos de transacción, dificultando o facilitando el proceso de crecimiento y de desarrollo. De aquí la trascendencia para cualquiera región de la «calidad» de su tejido institucional.

El capital institucional adquiere su valor no solo en función del número y del tamaño de las organizaciones o del volumen de las regulaciones; quizá

tanto o más importante es el tipo de *relación interorganizacional* prevaleciente o, si se quiere, la densidad del *tejido* organizacional, densidad dada por las relaciones entre organizaciones más que por el número de ellas. Naturalmente, esto tiene que ver con su interdependencia. Desde este punto de vista, «medir» las relaciones, evaluar la matriz de relaciones en términos del tipo de relación históricamente prevaleciente en el conjunto, en torno al grado de cooperación o de conflicto, genera una visión del capital institucional mucho más rica que el mero recuento de entes. En la Dirección de Políticas y Planificación Regionales del ILPES (ILPES-DPPR) desarrollamos un *software* para evaluar tal grado de conflictividad y cooperación interorganizacional (ELITE), a partir de un sociograma de organizaciones en el cual se asigna un valor a cada tipo de relación (de conflicto, de neutralidad, de cooperación) entre cada par de organizaciones. Calcular un «índice de conflictividad o de cooperación» resulta entonces sencillo y tal índice proporciona una información/conocimiento de considerable valor; cuanto mayor es el índice de cooperación, mayor es el capital institucional y también mayor será el capital social.

El sexto tipo de capital es el *capital psicosocial*, un concepto que he utilizado con frecuencia en varios trabajos de esta década y que se liga a la relación entre pensamiento y acción. El capital psicosocial se ubica en lugares precisos: el corazón y la mente de las personas. Se refiere a sentimientos, a emociones, a recuerdos, a «ganas de», etcétera, y muchos pueden, al igual que yo, ofrecer ejemplos empíricos de su existencia e importancia. Hablo de cuestiones tales como autoconfianza colectiva, fe en el futuro, convencimiento de que el futuro es socialmente construible, a veces memoria de un pasado mejor, envidia territorial (aunque el exceso de ella dificulta el trabajo colectivo), capacidad para superar el individualismo y, sobre todo, *ganas de desarrollarse*, como ya lo dijo Albert Hirschman en su obra clásica sobre estrategias de desarrollo. Maritza Montero (1994) se pregunta, en psicología social: ¿Qué pasa con las personas cuando actúan, cuando dan respuesta a las exigencias del medio ambiente y de los otros seres humanos? ¿Por qué se comportan de determinadas formas y no de otras? Tratando de responder a estas y a otras preguntas, Montero examina seis conceptos que ayudan a entender la relación entre *pensamiento y acción*: actitud, creencia, opinión, valor, estereotipo y representación social, para terminar concluyendo que el *saber y el sentir* motivan, planifican, razonan, impulsan, precipitan, retrasan o evitan la acción.<sup>4</sup> El «sentir», en la acción social, remite a las ideas de Habermas y de

---

<sup>4</sup> Después de consideraciones como estas, la presencia de los economistas en el tema del desarrollo bien entendido se justifica solo porque este descansa en la acumulación y en el crecimiento (!).

Maturana, sobre racionalidad comunicativa y racionalidad conversacional respectivamente.

Como sucede con relación a todas estas categorías de capital intangible, hay que preguntarse acerca de la «constructibilidad», en este caso, del capital psicosocial. Me parece de interés mencionar en este sentido el esfuerzo que se hace en el departamento del Tolima (Colombia) y en particular en su capital, Ibagué, para crear capital psicosocial mediante una persistente campaña semiótica liderada por una importante entidad financiera cooperativa que ha hecho de la cuestión de la «construcción social de la región» casi su misión corporativa. *La región, un sueño común*, es uno de los eslóganes usado como *graffitti* en diversos puntos públicos, y la revista *Signos y Hechos*, publicada mensualmente por la misma entidad y con una tirada de varias decenas de miles de ejemplares gratuitos, contribuye en forma permanente a la creación de capital psicosocial.

El *capital social* configura la siguiente categoría, muy de moda a partir del trabajo de Putnam (1993) sobre los gobiernos regionales en Italia. Guimaraes (o. cit.) asocia el concepto con la existencia de actores sociales organizados, con la existencia de una «cultura de la confianza» entre actores, un tema ahora también de moda y tratado por Peyrefitte (1996), Fukuyama (1995) y Luhmann (1996), entre otros, y, siguiendo con Guimaraes, con la capacidad de negociación de actores locales y con la participación social, identidad cultural y relaciones de género. El mismo autor propone una docena de indicadores para evaluar el *stock* de capital social. En términos simples, el capital social representa la predisposición a la ayuda interpersonal basada en la confianza en que el «otro» responderá de la misma manera cuando sea requerido. Fukuyama (1995), citando a James Coleman (referido también por Putnam como la fuente original del concepto), define el capital social como «el componente de capital humano que permite a los miembros de una sociedad dada confiar el uno en el otro y cooperar en la formación de nuevos grupos y asociaciones». Putnam cita también a Coleman: «Al igual que otras formas de capital, el capital social es productivo [...] Por ejemplo, un grupo cuyos miembros manifiestan confiabilidad, y confían ampliamente unos en otros, estará en capacidad de lograr mucho más en comparación a un grupo donde no existe la confiabilidad ni la confianza [...]» En América del Sur, la práctica prehispánica de la *minga*<sup>5</sup> (hoy todavía extensamente practicada en el extremo sur de Chile y en Colombia también) constituye una excelente puesta en valor de la idea del capital social, bajo la modalidad de una «reciprocidad difusa». Hay un excelente trabajo reciente de Restrepo (1998) en el cual la autora hace una síntesis del concepto y de su evolución, para ligarlo en se-

---

<sup>5</sup> Fiesta y trabajo cooperativo para ayudar a un miembro de la comunidad.

guida al tema de políticas públicas aplicado al caso de la actual estrategia de desarrollo de Colombia.

En la visión de Coleman, el capital social aumenta a medida que se utiliza y disminuye por desuso, una característica de casi todas las formas de «capital intangible», que ya había sido anotada por Hirschman con relación a lo que él denominó como «recursos morales». Como es obvio, esta característica del capital social hace de este concepto un trago amargo para cualquier economista, entrenado en una visión exactamente inversa en relación al concepto de recurso económico. A pesar de esta característica y por el hecho de ser un *bien público*, hay una tendencia a subinvertir en capital social y la intervención del Estado para aumentar la dotación de capital social puede ser contraproducente, al hacer que las personas dependan menos unas de otras.

La mayor parte de los autores que escriben sobre capital social usan el concepto de *sinergia* para articular el desarrollo capitalista con el desarrollo democrático mediante el surgimiento de la asociatividad entre el sector público y el privado. Coleman, Putnam y Fukuyama parecen dar mayor importancia a la asociatividad que a las instituciones y organizaciones, como, por el contrario, se plantea en la escuela institucionalista, y por lo menos Putnam ha sido acusado de relegar al Estado a un papel totalmente secundario en el desarrollo; en buenas cuentas, se ha querido ver un sesgo neoliberal en su análisis.

La octava modalidad de capital es el *capital cívico*, también fuertemente asociado a Robert Putnam. Recuérdese que la investigación italiana de Putnam mostró que la reforma regional de 1970 resultó exitosa en regiones en las cuales se había producido, durante siglos, una acumulación de capital cívico, esto es, de prácticas políticas democráticas, de confianza en las instituciones públicas, de preocupación personal por la *res pública* o, como se diría, por los «negocios y asuntos públicos», de asociatividad entre los ámbitos público y privado, de la conformación de redes de compromisos cívicos.

El diario *La Nación*, de Buenos Aires, en su edición del día 27/7/98 (p. 6), publicó una crónica acerca de la *confianza institucional* expresada por la población (una muestra de ella) en varios países latinoamericanos.<sup>6</sup> Para algunos países, es realmente preocupante la situación de falta de confianza en algunas instituciones pilares del Estado y de la sociedad.

---

<sup>6</sup> La crónica se titula *La democracia es un valor, pero sin confianza en los partidos*, está firmada por Ricardo López Dusil y es extraída de la tercera medición del *Latinobarómetro*, un estudio de opinión pública.

## Confianza en instituciones

(porcentaje de mucha o de algo de confianza en la institución)

1997

	Iglesia	FF.AA.	Poder Judicial	Presidente	Policía	Congreso	Partidos políticos	TV
Argentina	59	34	20	23	16	33	29	52
Bolivia	81	35	27	36	19	32	20	52
Brasil	68	59	43	36	31	27	18	36
Colombia	77	55	40	33	43	33	21	47
Costa Rica	80	—	43	33	34	33	26	44
Chile	79	48	42	61	52	54	35	56
Ecuador	73	71	30	28	33	20	16	50
El Salvador	80	40	46	49	53	49	45	45
Guatemala	70	34	28	35	26	28	24	41
Honduras	89	56	53	35	53	54	40	35
México	66	44	26	31	26	34	31	26
Nicaragua	78	41	39	39	40	38	30	45
Panamá	85	—	34	45	48	27	28	60
Paraguay	87	47	32	26	36	36	27	51
Perú	78	37	18	33	29	26	20	48
Uruguay	57	43	54	52	47	45	44	46
Venezuela	72	63	37	35	27	30	21	47

Fuente: MORI. *Latinbarómetro*.

Argentina, Bolivia, Guatemala y Perú aparecen como países en los cuales la población expresa un alto grado de desconfianza respecto a instituciones básicas de la sociedad. Hay una clara *falta de capital cívico* en estos casos. En general llama la atención la pérdida de prestigio (y de confianza, en consecuencia) de las dos instituciones fundamentales desde el punto de vista político: la *presidencia* y los *partidos políticos*; al paso que la *televisión* ocupa un elevado lugar en el ordenamiento.

La revista *World Development* incluyó en la edición de junio de 1996 (vol. 24, nº 6) una sección especial titulada «Government Action, Social Capital and Development: Creating Synergy across the Public-Private Divide», con varios trabajos precedidos y rematados por sendos artículos de Peter Evans, quien, en el comentario de cierre sostiene: «*Instead of assuming a zero-sum relationship between government involvement and private cooperative efforts, the*

*five preceding articles argue for the possibility of "state-society synergy", that active government and mobilized communities can enhance each others' development efforts».*

Evans sostiene que el asunto más fundamental que surge al analizar el origen de las *relaciones sinérgicas* (concepto parecido al de capital sinérgico definido en este trabajo) se refiere a la *dotación* frente a la *constructibilidad* de estas relaciones. Se pregunta: ¿depende la posibilidad de la sinergia primariamente del patrimonio sociocultural que hay que tomar como un dato? ¿O puede la aplicación de arreglos organizacionales imaginativos o «tecnologías blandas» de tipo institucional producir sinergia en lapsos relativamente cortos? Es interesante reproducir algunas de las limitaciones que el propio Evans señala al surgimiento de la sinergia o del capital sinérgico, en nuestro lenguaje: un limitado *stock* de capital social en la sociedad civil, para comenzar, una desigualdad social muy acentuada, tipos particulares de regímenes políticos (poco democráticos) o la naturaleza de las instituciones gubernamentales, para seguir. ¿Cuánto lugar queda para la ingeniería de la intervención? Aun si se es optimista, hay que aproximarse a este asunto con escepticismo, remarca el propio Evans.

Durston (1998) discute también la cuestión de la constructibilidad de capital intangible (*capital social* en su estudio sobre «empotestamiento» de campesinos en Guatemala) y concluye que, al menos en el caso en estudio, la evidencia prueba que sí es posible construir capital social rasguñando casi desde la nada en un tiempo razonable.

Una conclusión general es que capital sinérgico, capital social y capital cívico están inextricablemente vinculados, si bien cada concepto reclama su propia identidad. En tanto el capital social refleja un dado nivel de *confianza interpersonal*, el capital cívico refleja la *confianza organizacional*.

La novena categoría de capital a agregar corresponde al *capital humano*, concepto desarrollado principalmente por Gary Becker mediante la teoría del capital humano. Antes de Becker, sin embargo, Schultz, en 1961, había dado una idea del concepto, entendiéndolo como los conocimientos y habilidades que poseen los individuos. Con tal definición, algunos gastos considerados normalmente como consumo no son sino adiciones al *stock* de capital humano, como es el caso de los gastos en educación, en salud y, según algunos autores, los gastos migracionales derivados de la búsqueda de mejores oportunidades.

Posteriormente Robert Lucas desarrolló un modelo de crecimiento en el cual el capital humano es el motor, considerando el capital humano como otro factor de producción, que afecta la productividad de otros factores a través de externalidades positivas. Lucas apuntó a dos formas de acumular capital humano: dedicando horas de trabajo a este fin (*going to school*) o

dedicándolas a aprender en la acción o mediante la experiencia (*learning by doing*).

Según Vatter y Fuentes (1991), se ha puesto mucho énfasis en la generación de conocimiento a través de la educación, investigación y desarrollo, pero poco se ha dicho acerca de las inversiones en capital humano a través de la salud y de la migración interna, esta última cuestión basada en la idea de que la migración de una región a otra en el país se hace generalmente por motivos de mejores oportunidades de trabajo y esto puede ser considerado como una inversión en capital humano, ya que tiene costos asociados con esta acción, así como beneficios reflejados en un mejor salario.

Desde el punto de vista de políticas, estos mismos autores concluyen que políticas tendientes a mejorar la calidad y cobertura de la educación y la salud, incentivos tributarios para fomentar la capacitación laboral, flexibilización del mercado del trabajo y apertura al comercio exterior tenderían a aumentar la acumulación de capital humano y, por ende, el potencial de crecimiento.

Bien, ahí están entonces la diez piezas del juego: capital sinérgico como elemento catalítico y nueve formas colectivas adicionales de capital que deben entramarse para generar un «sendero de desarrollo».<sup>7</sup>

¿Cómo hacerlo? *Primero*, evaluando empíricamente la existencia y el *stock* disponible de cada forma de capital.<sup>8</sup> *Segundo*, articulándolos e incluso creándolos (como sugiere Evans) mediante la preparación de un proyecto político de desarrollo.

Mi impresión es que estamos en una fase muy primaria respecto a la medición del *stock* de estas diferentes formas de capital o algunas de ellas. Es cierto que, tratándose de activos intangibles, la tarea no es nada de fácil. Pocos años atrás —en 1996— el gobierno de Chile se vio obligado a responder, de una manera política y técnicamente razonable, a la antigua demanda (a punto de transformarse en conflicto) de la provincia de Valdivia (componente de la región de Los Lagos, en el sur del país) para secesionarse de su región con el propósito de configurar una nueva (*Valdivia. Nueva región*), una demanda originada en su inicio en la pérdida de la «capitalidad» regional de la ciudad del mismo nombre. Para salir de una vez por todas del paso, el gobierno contrató a tres especialistas,<sup>9</sup> con el encargo de proponer una solu-

---

<sup>7</sup> Al momento de escribir este párrafo me asalta la duda acerca del número de formas de capital, porque bien podría agregarse una décima: el capital mediático, es decir, el conformado por los medios masivos de comunicación social, que tan importante papel desempeñan en el éxito de una propuesta de desarrollo.

<sup>8</sup> También es necesario conocer los mecanismos de reproducción social de estas formas de capital.

<sup>9</sup> El autor de este documento entre ellos, junto con los señores Eduardo Dockendorff y Esteban Marinovic.

ción intermedia, entre el rupturismo de una demanda radicalizada y la inacción, el inmovilismo y la incapacidad de respuesta mostrada históricamente por el gobierno.

Los expertos sugirieron reforzar considerablemente el «espacio de manobra» de la provincia y de su autoridad política (gobernador) para aprovechar lo que se consideró un poco habitual *stock* de *capital psicosocial* en la provincia, y se planteó la necesidad de envolver a un conjunto de organizaciones provinciales (comenzando por su importante y prestigiosa universidad —la Universidad Austral de Chile—) en la evaluación empírica de los componentes del capital psicosocial, considerando esta tarea como una forma de producir *capital social*. Al contrario de lo observado con otras experiencias empíricas,<sup>10</sup> no fue posible realizar mediciones, aunque sí resultó factible preparar una suerte de propuesta público-privada de acción a favor del crecimiento provincial (denominada, con toda propiedad, *Agenda pactada*). En otras palabras, fue posible activar un capital social latente en la provincia (reduciendo la desconfianza interinstitucional), pero no fue posible realizar una tarea de investigación supuestamente más sencilla.

El reciente trabajo de Guimaraes (1998, o. cit.) ofrece varias sugerencias de medición para las cinco categorías de capital que él mismo utiliza (capital natural, construido, humano, social, institucional);<sup>11</sup> parece que solo faltaría un terreno para un ejercicio práctico de medición conjunta. El documento de Grootaert (o. cit.) sugiere —con relación al capital social—determinar, por ejemplo, el número de asociaciones existentes (en la sociedad civil), su membresía, la frecuencia de reuniones, etcétera, como forma de medición. Las encuestas de opinión, como la mostrada más atrás, relativa al capital cívico, constituyen otra forma de medir varios tipos de capital.

La preparación de un proyecto político de desarrollo para un territorio es un asunto que personalmente he explorado en numerosos trabajos, la mayor parte de ellos ya publicados. Solo me parece ahora pertinente hacer referencia al más didáctico de ellos: «La mesoeconomía territorial. Interacción entre personas e instituciones».<sup>12</sup> En este trabajo se describen diez pasos para

---

<sup>10</sup> Véase por ejemplo: Juan Luis de la C. Londoño: *Violencia, psychis y capital social: Notas sobre América Latina y Colombia*, Santafé de Bogotá, 1996. Trabajo citado por Piedad Patricia Restrepo, o. cit.

<sup>11</sup> La similitud —dentro de cierto rango— entre ambos trabajos, el de R. Guimaraes y este, no es casual; es el resultado de la «fertilización cruzada» (para usar un término a la moda) entre personas que trabajan en el mismo lugar físico e institucional y que comparten las mismas visiones básicas sobre desarrollo, territorio y medio ambiente.

<sup>12</sup> Ahora este documento forma parte (capítulo III) del libro *Teorías y Metáforas sobre desarrollo territorial*, en prensa por la CEPAL. Como documento puede ser ubicado bajo la sigla LC/IP/G.82 de 1985.

estructurar, poner en práctica, supervisar y dar continuidad a un proyecto político regional.

Como lo he escrito repetidamente, los conceptos de *plan de desarrollo regional* y de *estrategia de desarrollo regional*, corrientemente usados para describir el conjunto de propuestas que se plantean para desatar y estimular procesos de crecimiento y eventualmente de desarrollo, no tienen correspondencia con la complejidad de la realidad actual y por ello es mejor usar el concepto de *proyecto político*, más intersubjetivo y constructivista que los anteriores.

El proyecto político, que por definición es un proyecto colectivo, concertado y consensuado (dentro de los límites de la realidad posible), cumple con dos requisitos, a mi entender básicos, de una propuesta de desarrollo: por un lado, el proyecto político saca la cuestión del desarrollo de un territorio propio del campo del azar (lo que equivale a esperar un desarrollo que se produce «por buena suerte») para colocarlo en el campo probabilístico (o sea, coloca el desarrollo en las manos de la sociedad), y por otro, el proyecto político transforma un conjunto masivo y desordenado, entrópico, de decisiones individuales, en una matriz decisional coherente con la propia visión del desarrollo. Algo, esto último, de la mayor importancia, como es fácil apreciar. Una postura similar, en el sentido de destacar la importancia de un proyecto político, es sostenida por el sociólogo de la Sorbonne E. Enríquez (1996), quien, refiriéndose a la necesidad práctica de trabajar con una multiplicidad de organizaciones y culturas, afirma: «El problema entonces (que debe ser analizado caso a caso) es construir un proyecto colectivo —considerando los proyectos individuales (de cada organización)—, que pueda conducir a la transformación de la región y de la localidad».

Quedan dos asuntos adicionales por mencionar: la escala territorial y su relación con la presencia de estas formas de capital, y la pregunta acerca de quién pone en valor el capital sinérgico.

La así llamada «geografía institucional», inicialmente ligada a M. Storper, ha redescubierto la importancia de la «pequeña escala territorial» en relación con los fenómenos de interacción social e intercambio de información y, por extensión, en relación con la confianza y por tanto su papel en la conformación del capital social y cívico. Parece en principio razonable suponer que el capital intangible surge con más facilidad en espacios «proxémicos», espacios sociales en los que prevalecen las relaciones de proximidad, más que en espacios «distémicos», con grandes distancias sociales. Lo pequeño, hermoso o no, parece en su misma relatividad más apropiado para desatar las energías sociales ocultas.

Y eso precisamente lleva a la segunda cuestión. El funcionamiento del capital sinérgico no es un proceso automático; requiere de un actor impul-

sor y tal actor no puede ser sino el gobierno del respectivo territorio, como agente concreto del Estado en ese nivel. Por esa razón he apuntado en otras oportunidades a la necesidad de introducir nuevas funciones en la práctica de los gobiernos territoriales, hacerles una *reingeniería* (tomando la expresión de Osborne y Gaebler) para introducir en ellos la capacidad de movilizar factores intangibles.

En síntesis, si se desea considerar el desarrollo como una cuestión que tiene que ver con *el bienestar espiritual* de las personas humanas más que con su bienestar material, es decir, si se desea sostener que el desarrollo es un producto, un resultado, un estado cuasifinal (nunca final, dado su carácter asintótico) de naturaleza *intangible*, entonces será necesario activar factores causales de igual dimensión, intangibles. Estos factores, agrupados en categorías, pueden ser denominados como *capital intangible*. Se requiere de una capacidad sinérgica para articular y dar dirección a las varias formas de capital intangible; la función de la capacidad social para hacer esto se ha denominado *capital sinérgico*. La puesta en valor del capital sinérgico de una comunidad debe terminar por transformar los diversos capitales intangibles en un *sistema complejo*, de manera tal que el desarrollo aparezca como *una propiedad emergente del propio sistema*, en el sentido en que esta noción es utilizada por O'Connor y McDermott (1998) en el análisis sistémico.

## Referencias bibliográficas

- BOISIER, S.: *Política económica, organización social y desarrollo regional*, ILPES (Cuaderno nº 29), Santiago de Chile, 1982 (en inglés: *Economic policy, social organization and regional development*, ILPES, Santiago de Chile, 1982).
- «Em busca do esquivo desenvolvimento regional: entre a caixa preta e o projeto político», en *Planejamento e Políticas Públicas*, nº 13, IPEA, Brasília, 1996.
- «El vuelo de una cometa. Una metáfora para una teoría del desarrollo territorial», en *Revista Latinoamericana de Estudios Urbano Regionales (EURE)*, nº 69, Instituto de Estudios Urbanos, Universidad católica de Chile, Santiago de Chile, 1997 (también en *Revista de Estudios Regionales*, nº 48, Universidades de Andalucía, Málaga, 1997).
- BOURDIEU, P.: *Las cosas dichas*, Gedisa, Barcelona, 1993.
- *Razones prácticas. Sobre la teoría de la acción*, Anagrama, Barcelona, 1994.
- «Symbolic Power», en *Critique of Anthropology*, nº 13-14, Sage Publications, Londres, 1997.
- CALCAGNO, A. E. y A. F. CALCAGNO: *El universo neoliberal*, Alianza, Buenos Aires, 1995.
- COLEMAN, J. S.: *Foundations of Social Theory*, Harvard University Press, Cambridge, Mass., 1990.
- DURSTON, J.: «Building social capital in rural communities», reunión de la Asociación de Estudios Latinoamericanos (LASA), setiembre de 1998.
- ENRÍQUEZ, E.: «Cómo estudar as organizações locais», en *Gestão Contemporânea. Cidades estratégicas e organizações locais*, Fundação Getulio Vargas, Río de Janeiro, 1996.
- EVANS, P.: «Introduction: Development strategies across the public-private divide», en *World Development*, vol. 24, nº 6, Pergamon Press, 1996.
- FURTADO, C.: *A economia brasileira*, A Noite, Río de Janeiro, 1954.
- FUKUYAMA, F.: *Confianza. Las virtudes sociales y la capacidad de generar prosperidad*, Atlántida, Buenos Aires, 1995.
- GROOTAERT, C.: *Social capital: The missing link?*, The World Bank, Social Capital Initiative, Working Paper nº 3, Washington, abril de 1998.
- GUIMARAES, R.: «Aterrizando una cometa: indicadores territoriales de sustentabilidad», documento de trabajo, ILPES-DPPR, Santiago de Chile, 1998.
- LUHMANN, N.: *Confianza*, Anthropos, Barcelona, 1996.
- MONTERO, M.: «Indefinición y contradicciones de algunos conceptos básicos en psicología social», en M. Montero (coord.): *Construcción y crítica de la psicología social*, Anthropos, Barcelona, 1994.
- MOSCOVICI, S.: «The phenomenon of social representations», en R. Farr y S. Moscovici: *Social representations*, Cambridge University Press, Cambridge, 1984.
- NORTH, D. C.: *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, Fondo de Cultura Económica, México, 1993.
- O'CONNOR, J., e I. MCDERMOTT: *Introducción al pensamiento sistémico*, Urano, Barcelona, 1998.

- PEYREFITTE, A.: *La sociedad de la confianza*, Andrés Bello, Santiago de Chile, 1996.
- RESTREPO, P. P.: «Capital social, crecimiento económico y políticas públicas», en *Lecturas de Economía*, n° 48, Departamento de Economía, Universidad de Antioquia, Medellín, 1998.
- VETTER, J., y R. FUENTES: «Inversión en capital humano e investigación y desarrollo», en *Estudios Públicos*, n° 4, Centro de Estudios Públicos (CEP), Santiago de Chile, 1991.
- WALTON, J.: *Elites and economic development*, Institute of Latin American Studies, University of Texas, Austin, 1977.
- WILLIAMSON, O. E.: *The economic institutions of capitalism*, Free Press, Nueva York, 1985.

## Resumen

*El documento plantea como hipótesis principal la existencia de una incoherencia lógica en la implícita ecuación del desarrollo (territorial en este caso) que ha respaldado los intentos de intervenir a favor precisamente de ese desarrollo. Tal incoherencia queda establecida en la diferente dimensionalidad de las variables independientes (factores causales del desarrollo) y dependientes (el desarrollo mismo) de dicha implícita ecuación. En términos simples, el desarrollo bien entendido es un fenómeno de orden cualitativo, mientras que se trata de alcanzar mediante acciones de orden cuantitativo. El autor propone apoyarse en el concepto de capital sinérgico para potenciar y articular nuevas formas de capital, casi todas de carácter intangible, a fin de colocar un territorio en el sendero virtuoso del desarrollo. Se trata de cuestiones cognitivas, simbólicas, culturales, sociales, cívicas, etcétera, que parecen vincularse más estrechamente a una contemporánea concepción del desarrollo que la construcción de infraestructura u otras acciones materiales.*

*Desafíos e incertidumbres  
de la descentralización*

# Impactos de la reforma constitucional en Uruguay

*por Alicia Veneziano*

*La autora*

*Instituto de Ciencia Política,  
Universidad de la República  
Oriental del Uruguay.*

Este artículo busca profundizar en el análisis de una de las innovaciones más importantes que, en materia de diseño institucional, ha incorporado la reforma constitucional de 1997:<sup>1</sup> la descentralización territorial. Esta reforma tendrá trascendentes implicaciones, no sólo para las políticas ligadas al desarrollo, sino para el sistema político, las prácticas de sus actores y la cultura política local.

Subrayar este aspecto del proceso reformista, supone alejarse tanto del discurso predominante durante la discusión pública previa a su aprobación ciudadana —que subrayaba el problema de la gobernabilidad—, como de la cultura política uruguaya, que tiende a desvalorizar la dimensión local y municipal de la política y de la economía.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Esta nueva Constitución rige desde el 14 de enero de 1997, por lo cual nos referiremos a ella como la Constitución de 1997.

<sup>2</sup> No nos referiremos aquí al debate en ámbitos parlamentarios o entre cúpulas de los partidos en torno a la reforma del texto constitucional de 1967, que se viene procesando desde 1990. En este sentido recomendamos la lectura de Correa Freitas, 1997, que muestra que en la propuesta de reforma que fue rechazada por la ciudadanía en el plebiscito de 1994 había una serie de antecedentes a las normas de la Constitución del 97 referidas a descentralización territorial. Para un análisis de este plebiscito véase Veneziano, 1995.

Además de las modificaciones en el *eje de la descentralización territorial*, sobre las cuales concentraré mi atención, la nueva Constitución ha aportado novedades en el plano electoral y en el de las relaciones entre poderes del Estado. Repasémoslas rápidamente, a modo de introducción a nuestra materia.

En el *eje electoral* las modificaciones adoptadas son: el establecimiento del mecanismo del balotaje para la elección de presidente y vicepresidente, la candidatura única por partido (o *lema*) para la presidencia y vicepresidencia, la eliminación de la acumulación por *sublema* dentro de los partidos para los cargos de diputados y de intendentes, la obligación de realizar elecciones internas en los partidos para elegir sus candidatos a los distintos cargos gubernamentales, la separación de las elecciones nacionales de las departamentales, y la limitación del número de candidatos a intendentes de cada partido en este próximo período —como disposición transitoria— que luego se reducen a una única candidatura.<sup>3</sup>

En el eje de las *relaciones entre los poderes Ejecutivo y Legislativo*, los cambios de la nueva Constitución son: la agilización de los mecanismos para la aprobación parlamentaria de leyes y la exigencia del voto de confianza del Parlamento para el Consejo de Ministros y para los directores de los entes públicos.<sup>4</sup> El balotaje, que en principio se refiere al eje electoral, puede considerarse dentro de éste porque afectará las relaciones entre los poderes del Estado, ya que sólo se establece para la elección presidencial y opera conjuntamente con un sistema de representación proporcional en el Parlamento.

Numerosos analistas coinciden en que la nueva Constitución es un paso decidido hacia la modernización y disciplinamiento de los partidos (Cayota, 1998; González, 1998). Sin embargo, sus efectos sobre la gobernabilidad son mucho más discutibles. El balotaje no implica necesariamente la articulación de coaliciones de gobierno, ya que cabe la posibilidad de que se formen coaliciones con el único objetivo de ganar la segunda vuelta electoral, sin que esto implique un compromiso efectivo en la ulterior gestión gubernativa y parlamentaria. Por otro lado, la ganancia efectiva de poder presidencial es muy relativa. Como sostiene Luis Eduardo González (1998, p. 113), «el fortalecimiento de la figura presidencial está ligado a la segunda vuelta de la elección», pero este «plus de poder es puramente legitimatorio y no institucional».

Este artículo está estructurado en dos secciones. En la primera, busco contestar la pregunta siguiente: ¿qué balance concreto entre descentraliza-

---

<sup>3</sup> Estas dos últimas normas pueden verse dentro del eje electoral o bien como el cruce entre este y el de la descentralización.

<sup>4</sup> Este voto de confianza no opera como en los sistemas parlamentarios europeos porque no se altera el sistema presidencialista y no significa la disolución del gobierno.

ción y centralización propone la nueva Constitución? Luego de comparar las nuevas disposiciones con las de la Constitución anterior buscando discriminar las normas<sup>5</sup> que descentralizan de las que propician el efecto opuesto, argumentaré que la reforma implica una forma de «descentralización centralizada».<sup>6</sup> La interrogante que orienta la segunda sección es: ¿qué efectos podría tener esta nueva configuración en materia de descentralización sobre el sistema político?

## La organización político-territorial del Estado uruguayo

Para analizar los cambios introducidos en la organización del Estado, en el diseño e implementación de las políticas y en el sistema político a partir de las propuestas de descentralización que presenta esta Constitución creo necesario detenerme a describir someramente la organización territorial del Estado en Uruguay.

El Estado uruguayo está organizado, desde el punto de vista político-territorial, como Estado unitario dividido en diecinueve departamentos, equivalentes a las provincias en un sistema federal. Los gobiernos departamentales están formados por un ejecutivo uninominal (intendente) y un legislativo (Junta Departamental), ambos de elección directa que se celebraba —hasta la aprobación de esta reforma— en forma simultánea a las elecciones nacionales.

En Uruguay existe el nivel nacional (Estado central), el nivel equivalente al provincial o estadual (departamentos), pero no el propiamente local o municipal, como pueden ser las alcaldías, *prefeituras* o municipios en otros ordenamientos político-territoriales. Lo más equivalente a este tercer nivel son las Juntas Locales, organismos de creación eventual por ley (Juntas Autónomas o Electivas y Juntas de Facultades Ampliadas<sup>7</sup>) o por el intendente de cada

---

<sup>5</sup> Centrar el análisis en la letra del texto constitucional no supone olvidar el plano de los intereses de los actores. Como ha argumentado, por ejemplo, J. Lanzaro, pensar que una reforma constitucional se hace prescindiendo de estos intereses o suponer que los actores se posicionan exclusivamente guiados por su visión del bien común no es más que una ficción. Sin duda esta lógica existe, pero se entremezcla con la del cálculo político y las estrategias a corto plazo, así como con las prácticas, las identidades y las tradiciones de cada actor. Véase Jorge Lanzaro: entrevista en *El Observador*, 27/9/96.

<sup>6</sup> Este término fue acuñado por Horacio Cassinelli Muñoz en una entrevista para el semanario *Brecha* (15/11/96).

<sup>7</sup> Véase Alicia Veneziano: «La descentralización del departamento de Montevideo: análisis de su marco normativo y de la doctrina jurídica», Documento de Trabajo n° 4, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, Montevideo, 1996.

departamento (Juntas Locales Comunes). Las Juntas Locales no se podían crear en las plantas urbanas de las capitales de los departamentos. Tienen una integración de cinco miembros, que deben —excepto en las electivas— ser designados por el intendente siguiendo la proporción de distribución de bancas que se da en la Junta Departamental del departamento respectivo. Como el legislativo departamental tiene un sistema de distribución de bancas o escaños que —dado el sistema partidos uruguayo desde la recuperación democrática— opera como sistema mayoritario,<sup>8</sup> las Juntas Locales están compuestas de tres miembros del partido gobernante y dos de la oposición.

Antes de cualquier debate sobre una reforma constitucional debemos mencionar que la Constitución hasta ahora vigente, en lo que tiene que ver con lo departamental, se basa en la Ley Orgánica de Gobiernos Departamentales que data de 1936. Como se comprenderá, el desarrollo económico, urbanístico, sociocultural y político —tanto de Montevideo como del interior— es totalmente diferente hoy en día de lo que podía ser en la década del treinta. Además, las prácticas políticas y la conformación del sistema político, desde esa fecha a la actualidad, han variado sustancialmente —entre otras cosas porque se rompió el bipartidismo—. En principio, entonces, una actualización de las normas constitucionales referidas a lo municipal era una urgencia demandada desde distintos ámbitos, aunque esto no quiere decir que fuera la única reforma posible.

## **Elementos descentralizadores y centralizadores en la nueva Constitución**

Comparando los dos textos constitucionales<sup>9</sup> podemos estructurar nuestro razonamiento dividiendo las distintas propuestas del proyecto aprobado en: factores que fomentan la descentralización y factores tendientes a mante-

---

<sup>8</sup> Desde un punto de vista más técnico, se trata de un sistema de «mayoría automática» por el que, si ningún partido obtiene la mayoría absoluta de los votos, se le otorga la mayoría absoluta de las bancas al partido que obtenga la mayoría relativa y el resto se reparte entre los demás partidos en forma proporcional. Como a partir de 1971 el sistema dejó de ser bipartidista, es evidente que ningún partido obtendrá la mayoría absoluta, por lo que el que gana el ejecutivo municipal tiene garantizada la mayoría en el legislativo (Junta Departamental). Para un tratamiento específico del tema recomiendo el trabajo de Juan Andrés Moraes: «Mayoría automática en el Uruguay: la experiencia de los gobiernos departamentales (1984-94)», Instituto de Ciencia Política, Montevideo, 1995.

<sup>9</sup> Para una perspectiva histórico-jurídica de la normativa legal y constitucional referida a la descentralización territorial recomendamos la lectura de Cristina Vázquez en Correa Freitas, 1997, y Veneziano, 1989 y 1990.

ner o consolidar la centralización de la organización del Estado y del procesamiento de sus políticas públicas.<sup>10</sup>

## **1. Factores descentralizadores**

### **1.1 En el plano de la descentralización nacional**

1.1.1 Se incorpora una norma programática que constitucionaliza la obligación del Estado de formular políticas de descentralización, lo cual es una novedad absoluta en el ordenamiento jurídico uruguayo (art. 50).

1.1.2 Se define un organismo específico para este cometido: una Comisión Sectorial dentro de la OPP (Oficina de Planeamiento y Presupuesto) —de la que forman parte el Congreso de Intendentes y los ministros del Ejecutivo relacionados con el desarrollo—, que se encargará de la políticas de descentralización (art. 230).

1.1.3 Se reconoce constitucionalmente el Congreso de Intendentes. Este es un órgano que puede catalogarse de «interdepartamental»,<sup>11</sup> ya que está formado por los intendentes de los diecinueve departamentos del país. Ya existía en los hechos, creado por iniciativa de los intendentes, fundamentalmente para promover políticas de desarrollo y fortalecer sus capacidades de negociación frente al gobierno nacional.

1.1.4 El Congreso de Intendentes podrá celebrar convenios con los entes autónomos y los servicios descentralizados y comunicarse directamente con los «poderes del gobierno». Esta normativa puede darle flexibilidad al sistema de división político-territorial del Estado, facilitando la relación entre las distintas agencias públicas.

1.1.5 Los gobiernos departamentales podrán celebrar convenios entre sí y con el Poder Ejecutivo, los entes autónomos y los servicios descentralizados para realizar actividades o brindar servicios en forma regional. Aquí se puede decir lo mismo que en el punto anterior, con el agregado de que otorgaría mayor capacidad de gestión a los gobiernos departamentales, habilitando

<sup>10</sup> Es necesario advertir que este es un corte analítico, con fines puramente expositivos, pues se debe incorporar al análisis el plano de los intereses de los actores políticos para comprender el impacto de esta transformación institucional en el escenario del desarrollo económico (integración regional mediante) y del sistema político en los próximos años. Como se ha dicho (cf. nota 5), la lógica del bien común se entremezcla con la del cálculo político y las estrategias a corto plazo, así como con las prácticas, las identidades y las tradiciones de cada actor. Y esto es válido tanto para las elites dirigentes como para las bases partidarias, el electorado y la ciudadanía. Solo así se podrá entender la acción de estos actores y predecir escenarios. Este artículo es una primera aproximación al tema.

<sup>11</sup> Véase Gutiérrez, 1997.

relaciones horizontales entre ellos para la implementación de políticas y la ejecución de servicios.

1.1.6 Separa las elecciones nacionales de las departamentales, lo que ha sido una de las demandas más frecuentes en los sectores reformistas. El constituyente parece haber tenido la intención de evitar el fenómeno que se ha denominado «voto arrastre».

1.1.7 Da más libertad a los gobiernos departamentales para usar los recursos provenientes de su cuota parte del Presupuesto Nacional. Estos ya no se destinan —como en la Constitución anterior— a «obras públicas municipales» sino que se deja al gobierno departamental el manejo de las partidas presupuestales. Sin embargo, ello está limitado, como veremos en los «factores centralizadores».

1.1.8 Permite a los gobiernos departamentales proponer (por los delegados del Congreso de Intendentes en la Comisión Sectorial de la OPP) el porcentaje de alicuota del presupuesto nacional (art. 241). Aunque la OPP no esté de acuerdo, la debe elevar al Poder Ejecutivo, quien está obligado a presentarlo al Poder Legislativo. Con esto parecería que pueden presentarse dos propuestas al Parlamento: la de la OPP y el Ejecutivo, por un lado, y la del Congreso de Intendentes, por otro.

1.1.9 Se requiere un menor número de legisladores para extender los impuestos departamentales y para ampliar sus fuentes, ya que antes se requerían dos tercios de cada Cámara y ahora se exige la mayoría absoluta.<sup>12</sup>

1.1.10 Se hace especial hincapié en los recursos presupuestales y las políticas de desarrollo dirigidas a los departamentos del interior del país, ya que se establece que:

- se destine para estos una alicuota de los tributos nacionales que se recaudan fuera de Montevideo para crear un fondo presupuestal para planes y programas de desarrollo que se planificarán desde la OPP;

- se puede exonerar de tributos nacionales y reducir los de las empresas que se radiquen en el interior.

## **1.2 En el plano de la descentralización municipal o local**

La descentralización local o municipal es denominada en la nueva Constitución como *descentralización interna* (a los departamentos), que se puede definir como la que se da entre los gobiernos departamentales a los órganos locales o zonales.

---

<sup>12</sup> Es de hacer notar que esta capacidad del Parlamento nacional con respecto a los gravámenes municipales ya existía en la Constitución anterior.

1.2.1 Se crea el *nivel equivalente al municipal* (art. 262), en términos comparativos internacionales, al hablar de *autoridades locales* (ciudades, zonas de ciudades o centros poblados de departamentos) y al facultar a la ley para que defina los poderes jurídicos de sus órganos.

1.2.2 Se obliga a la ley a distinguir la *materia departamental* (la que concierne a todo el departamento) de la *municipal o local* (la que se ejerce en una jurisdicción territorial menor o infradepartamental, como una zona urbana o un centro poblado).<sup>13</sup> Las autoridades locales tendrían, así, una materia específica determinada por ley.

1.2.3 Permite crear estas *autoridades locales dentro de la planta urbana* de las capitales departamentales.<sup>14</sup>

1.2.4 Da flexibilidad a la ley para que estas *autoridades locales* sean órganos de gobierno *unipersonales o pluripersonales*. En el caso de ser unipersonales estaríamos hablando de alcaldes o prefectos, que serían una novedad total en el Estado uruguayo y requeriría definir una serie de cuestiones fundamentales.<sup>15</sup>

1.2.5 Con respecto a las *Juntas Locales Autónomas*<sup>16</sup> —y, por tanto, *electivas*—, la disposición transitoria Y nos dice que deben seguir la proporcionalidad referida a la votación en la zona. Las *Juntas Locales Comunes o Designadas* o las de *Facultades Ampliadas* seguirían estando referidas, para su integración, a la proporcionalidad de la Junta Departamental. Sobre este tema Fulvio Gutiérrez (1997) y Cristina Vázquez (Correa Freitas, 1997) sostienen que, si se compaginan las disposiciones vigentes de la Constitución anterior y las nuevas de la reformada, se concluye que dentro de la planta urbana solo se podrían crear Juntas Locales Comunes (o sea que no podrían ser electi-

---

<sup>13</sup> Para la definición de la materia en relación con los cometidos de los gobiernos departamentales ver Cristina Vázquez, en Correa Freitas, 1997.

<sup>14</sup> La Constitución anterior prohibía la creación de estos órganos en ese territorio definido como *planta urbana* en la ley municipal de 1936, según el desarrollo urbanístico y demográfico de esa época.

<sup>15</sup> En Uruguay no existe la figura de alcaldes o prefectos, y los problemas de definir la creación de esta figura tomando como base los distintos tipos de alcaldes en forma comparada pueden verse en un trabajo realizado para la COPRE (Comisión Presidencial para la Reforma del Estado) en momentos en que en Venezuela se discutía la figura del alcalde: Veneziano, 1987.

<sup>16</sup> Para una sistematización de las distintas interpretaciones de reconocidos juristas sobre las Juntas Locales tal cual aparecen en la normativa uruguayo, véase Cristina Vázquez en Correa Freitas, 1997 y Veneziano, 1989 y 1990. En todo caso, dado que en la Junta Departamental (órgano legislativo departamental equivalente al estadual) opera en la práctica un sistema mayoritario —ya que ninguno de los partidos puede lograr más del 50% de los votos en el actual sistema político—, esto significa que tres ediles locales, representantes de los partidos en las Juntas Locales, serán del partido mayoritario y dos de la oposición.

vas o autónomas). Esto siempre refiriéndonos a la ley vigente, pero la Ley Orgánica de Gobiernos Departamentales puede ser reformada.

1.2.6 Se amplía la *facultad de delegación del intendente*<sup>17</sup> —que antes solo se podía hacer a directores del departamentos de la Intendencia y a Comisiones Especiales Delegadas— específicamente *hacia estas autoridades locales*, con lo que deja de ser un obstáculo normativo para la descentralización interna a los departamentos del país. Ahora, a diferencia de los mecanismos de delegación anteriores, se requiere la aprobación de la Junta Departamental. Esas autoridades locales tendrían, al parecer, competencias conferidas por la ley de creación y las que les delegue el intendente, lo cual parece orientado a fortalecer el nivel gubernamental local.

## 2. Factores centralizadores

### 2.1 En el plano de la descentralización nacional

2.1.1 La *OPP (Oficina de Planeamiento y Presupuesto)* asumirá el papel de organismo de planificación de las políticas de desarrollo regional y de descentralización. También tendrá la potestad de asesorar en el diseño del proyecto de Presupuesto Nacional, proponiendo el porcentaje que corresponderá a los gobiernos departamentales. La OPP tiene entre sus cometidos asistir al Poder Ejecutivo en la formulación de las políticas de desarrollo, así como en la planificación de las políticas de descentralización implementadas por los gobiernos departamentales dentro de su jurisdicción territorial. Esta Comisión «propondrá» planes de descentralización que deberán ser «aprobados» por el Poder Ejecutivo<sup>18</sup> y «ejecutados» por los gobiernos departamentales. No sólo por la división entre las funciones de asesoramiento, decisión (aprobación), y ejecución sino por la ubicación de la OPP dentro de la estructura estatal se puede confirmar que ésta es una *descentralización centralizada*. Esta oficina es un organismo dependiente del presidente de la República, o sea, en un esquema centro-periferia, está ubicado en el centro mismo del Estado: en el Ejecutivo, cúspide de la Administración Central.<sup>19</sup>

Esta fórmula de equilibrio entre el grado de centralización y de descentralización<sup>20</sup> puede otorgar una racionalidad global a las políticas descentraliza-

---

<sup>17</sup> Véase Cristina Vázquez en Correa Freitas, 1997.

<sup>18</sup> Esto tiene que ver con el carácter asesor, coordinador y de control de la OPP.

<sup>19</sup> Sanguinetti y Pacheco Seré dicen: «la OPP es una especie de Ministerio técnico, que actúa sin responsabilidad política, como prolongación del Presidente de la República» (citado por Cristina Vázquez en Correa Freitas, 1997).

<sup>20</sup> Una de las muchas existentes o posibles, ya que no existen sistemas descentralizados o centralizados puros.

doras, pero parece plantear nuevos desafíos a los gobiernos departamentales. Deteniéndonos en este punto, podemos observar lo siguiente:

a) dado el carácter *asesor* de la OPP y meramente *consultivo* de la Comisión Sectorial, la política de descentralización es decidida, en definitiva, por el Poder Ejecutivo nacional;<sup>21</sup>

b) las políticas de descentralización municipal, en el interior de cada departamento —descentralización local o municipal—, podrían estar sugeridas o definidas —aunque no de forma exclusiva— por un organismo del Poder Ejecutivo dentro de las potestades que tiene la OPP para diseñar políticas de descentralización. Esto es una novedad en el ordenamiento jurídico uruguayo, ya que, hasta ahora, sólo podían legislar sobre la materia el Parlamento y las Juntas Departamentales y decretar los intendentes;<sup>22</sup>

c) y, por último, la participación del Poder Legislativo se reduce a la determinación de la alícuota del presupuesto y a la eventual extensión de los impuestos: el Parlamento no constituye el ámbito privilegiado de definición y control de políticas de desarrollo local.

Se puede afirmar que el peso del Ejecutivo en la definición de las políticas descentralizadoras parece coherente con la tónica general del proyecto, que se propone legitimar y fortalecer los poderes del presidente. Pero también se puede sostener que esta centralidad en el gobierno nacional intenta evitar la desarticulación de las políticas públicas y del propio territorio nacional. Sin embargo, la planificación articulada entre los distintos niveles del Estado queda por definirse en la ley y en el relacionamiento entre la Comisión Sectorial de la OPP —y del Congreso de Intendentes dentro de ésta— y los gobiernos departamentales. No se puede convertir a estos en simples ejecutores de una planificación diseñada en el centro y a esto parece apuntar el texto constitucional cuando da participación al Congreso de Intendentes en la Comisión Sectorial de la OPP. Como sostiene Cristina Vázquez (Correa Freitas, 1997, p. 127), «estas disposiciones deberían ser aplicadas con estricto respeto de las competencias constitucionalmente atribuidas a los órganos departamen-

---

<sup>21</sup> «Si bien es un órgano de coordinación institucional con otros organismos del Estado o gobiernos departamentales, su asesoramiento, aunque preceptivo, no es vinculante» (Cristina Vázquez, en Correa Freitas, 1997, p.124).

<sup>22</sup> Las políticas de descentralización local, en vez de depender de los gobiernos departamentales, empiezan a depender del gobierno central y de las relaciones de este con los primeros. Pensemos que la descentralización implementada en Montevideo no podría haberse hecho en esta reforma constitucional, ya que el gobierno de la capital estaba en manos del Frente Amplio y el nacional en las del Partido Nacional y esto provocó bloqueos intergubernamentales (además de los del sistema político) en diversas políticas, la más importante de las cuales fue la descentralización. Véase Moreira y Veneziano, 1995.

tales». Pero, más allá de lo estrictamente jurídico, la Comisión Sectorial es un espacio de negociación y puede llegar a tener un legitimidad propia, lo cual implicaría una restricción, en los hechos, al poder de los gobiernos departamentales que no se sientan identificados con las disposiciones de esta.

2.1.2 En lo que respecta a la *separación de las elecciones nacionales y departamentales*, el comportamiento político de la ciudadanía en este último nivel podría seguir estando condicionado por el comportamiento político nacional («voto arrastre») por el corto período que las separan (dos meses en los hechos). Sin embargo, se trata de un problema delicado, ya que un mayor distanciamiento de ambas elecciones podría tener un efecto equivalente — como lo demuestra la experiencia internacional— en el sentido de que las elecciones departamentales pueden transformarse en circunstancias de evaluación por la ciudadanía de la gestión del gobierno nacional y no una expresión de voluntad de conformar un gobierno local o departamental.<sup>23</sup> Lanzaro (1998, p.167) sostiene, en este sentido, que la separación de las elecciones da «autonomía» pero también «ata» a las dos elecciones en el sentido de que, por los plazos, «no supone una especie de plebiscito para el gobierno nacional».

2.1.3 Con respecto a los aspectos presupuestales, se faculta a la ley para crear un *fondo presupuestal* para los programas y planes de desarrollo a través de la OPP. Estos fondos podrían ser administrados por los gobiernos departamentales, pero ello se hará según los planes del organismo asesor del Ejecutivo nacional. Esto podría reducir a los gobiernos departamentales a *ejecutores* de estos planes.

## **2.2 En el plano de la descentralización municipal o local**

En lo relativo a la tipificación y definición de las *Juntas Locales* la nueva Constitución no logró avanzar. Estos órganos —de creación eventual— tenían un detalladísimo desarrollo en la Carta anterior, lo que imponía muchos constreñimientos a su implementación.<sup>24</sup> En este sentido, algunas propuestas interesantes manejadas durante el proceso reformista no fueron consideradas.<sup>25</sup> En este nuevo texto constitucional no se avanza en la tipificación de estos órganos y no queda claro, por ejemplo, si las Juntas Locales dentro de la planta urbana pueden ser electivas o de facultades ampliadas.

---

<sup>23</sup> Esto ha llevado, en otras experiencias, a lo que los españoles llaman «la nacionalización de la política local».

<sup>24</sup> Uno de los principales obstáculos jurídicos para la descentralización de Montevideo, desde 1990, ha sido justamente la normativa sobre Juntas Locales.

<sup>25</sup> Entre ellas la del Congreso de Ediles y de la Junta Departamental de Montevideo (decreto n° 25.089 del 19/8/93).

Si bien el mayor problema de la reforma en los gobiernos departamentales se deberá a su carácter de descentralización centralizada, también es cierto que fortalece el nivel propiamente local, a través de la *descentralización interna*.

## **Apreciaciones generales de la descentralización de la reforma constitucional**

### **1. Algunas precisiones previas**

Antes del análisis de los posibles efectos de la reforma creemos necesario hacer, por un lado, algunas precisiones sobre la concepción de descentralización que la orienta; por otro, haremos una somera referencia a las conclusiones de las ciencias sociales sobre las experiencias internacionales en la materia.<sup>26</sup>

#### **1.1 Demistificando la descentralización**

La descentralización no es *per se* ni mala ni buena. Tanto la centralización como la descentralización son «formas organizacionales que se puede dar el Estado para el cumplimiento de sus fines» (Veneziano, 1990) que nunca se dan en estado puro, dependiendo el equilibrio más indicado entre ambas del contexto social e histórico.<sup>27</sup>

La descentralización puede servir a distintos fines, como lo demuestra la experiencia internacional. Simplificando,<sup>28</sup> la descentralización puede servir para democratizar el juego político, estimular la participación de la ciudadanía y aumentar la eficiencia en la prestación de servicios o en la implementación de políticas públicas, o, por el contrario, puede ser un elemento de control social o político, implicar la privatización de responsabilidades estatales al delegar a órganos más débiles del aparato estatal las funciones que el centro no quiere o no puede cumplir, servir al particularismo político y social, o provocar la fragmentación de los actores sociopolíticos.

---

<sup>27</sup> Para una definición jurídica, así como la relación entre descentralización y centralización y los distintos tipos de ambas, véase Cristina Vázquez, en Correa Freitas, 1997, o Alicia Veneziano, 1989 y 1990.

<sup>28</sup> Para un mayor desarrollo del tema, véase Veneziano, 1998 y 1997.

<sup>26</sup> Una sistematización de los enfoques teóricos y las evaluaciones de las experiencias descentralizadoras en América Latina y España se hace en Veneziano, 1997.

En términos *culturales y socioeconómicos*, la descentralización responde al difícil equilibrio entre *lo local* y *lo global* como niveles relativos (el barrio o pueblo, la ciudad, el país, el Mercosur y el mundo). En su *dimensión económica* la descentralización se relaciona con la distribución territorial de los recursos y con las políticas de desarrollo en sus distintos niveles: nacional, regional y municipal.

En *términos políticos*, la descentralización representa, por un lado, una forma de distribución del poder dentro del Estado, y puede representar la que se da entre éste y la sociedad; por otro, se relaciona con la gobernabilidad<sup>29</sup> —entendida como capacidad para tomar e implementar decisiones— que se vincula al grado de autonomía y de *enraizamiento* (Evans, 1995) del Estado. Esta autonomía, por otro lado, está acotada por la relación local–global en una economía y una cultura cada vez más globalizadas que ponen en jaque al Estado Nacional.<sup>30</sup>

Es evidente que el debate sobre la descentralización forma parte de la reforma del Estado que recorre a toda América Latina. Sin explayarnos en el tema podemos decir que este debate se plantea a partir de la necesidad de democratización y de superación de la crisis fiscal que afecta a nuestros países. La descentralización se incorpora a la agenda política de la reforma que, en su dimensión político–institucional, se plantea el problema de la distribución del poder dentro del Estado: una distribución funcional o vertical referida a las relaciones Ejecutivo–Legislativo, y una territorial u horizontal en relación con los distintos niveles del Estado y entre el Estado y la sociedad. Esta última se manifiesta en la relación gobernantes–gobernados a través del sistema electoral, el sistema de partidos y la toma de decisiones en el diseño e implementación de las políticas públicas a través de la representación de intereses.

## **1.2. Algunos aprendizajes de la experiencia internacional**

Intentaremos resumir algunas reflexiones teóricas y políticas que han evaluado otras experiencias a nivel internacional, según un modelo de *descentralización centralizada* o uno de descentralización más radical, con menos elementos centralizadores —que llamo *descentralización descentralizada*—, planteando que ambos presentan riesgos o posible efectos *perversos*, en el sentido de no buscados.

---

<sup>29</sup> Nos estamos refiriendo al concepto de *governança* desarrollado por Dinis, 1995.

<sup>30</sup> La dificultad del equilibrio local/global – descentralización/centralización la han experimentado los países europeos. Solo como un ejemplo, puede pensarse en España, con sus fórmulas y problemas autonómicos regionales y locales. Véanse Arocena, 1998 y 1995, y Veneziano, 1997.

1.2.1 Los riesgos de una *descentralización descentralizada*, en lo que se refiere al desarrollo, pueden ser:

- dar lugar a diferencias regionales en la distribución de los recursos económicos y de las inversiones públicas y privadas;

- caer en lo que he llamado, en un trabajo anterior, la *trampa descentralizadora* (Veneziano, 1997) por la que se transferieren competencias pero no recursos a los gobiernos departamentales, con lo cual estos solo pueden verse en la necesidad de privatizar algunos servicios públicos para ejercer esas funciones;

- puede fomentar el desarrollo de las distintas localidades pero de manera que no contribuya al desarrollo del país en su conjunto, fragmentando el país o la ciudad.

En lo que se refiere al *sistema político*:

- puede fomentar los caudillismos locales, con su búsqueda de intereses particularistas que socaven la articulación con intereses más universalistas, referidos a la ciudadanía en general, independientemente de su adscripción territorial;

- puede estimular la conformación de sistemas políticos locales mediante, entre otras cosas, el surgimiento de partidos políticos —o coaliciones de partidos— regionales o locales. Este puede ser un hecho positivo si el sistema político local se articula de manera no conflictiva con el global, pero ello depende de la cultura política del país de que se trate. Además, puede tener, indirectamente, efectos perversos sobre la gobernabilidad de todo el sistema. En un sistema de gobierno parlamentario la existencia de pequeños partidos puede procesarse de manera favorable a la gobernabilidad, pero en un sistema presidencialista puede generar la proliferación de pequeños partidos locales en el legislativo nacional que complejicen u obstaculicen la gobernabilidad de todo el sistema.

1.2.2 Sin embargo, una *descentralización centralizada* puede tener la desventaja, en lo que se refiere al desarrollo económico y social, de no fomentar el desarrollo local al inhibir las iniciativas de los actores económicos y sociales que dinamizan este tipo de proceso.

En lo que respecta al *sistema político e institucional*:

- representa un límite a la *autonomía* de los gobiernos municipales o provinciales;

- da la idea de un grado mayor de descentralización, que puede ser engañosa para la ciudadanía, deslegitimando el sistema a largo plazo;

- representa un límite a la conformación de sistemas políticos locales que, como se ha visto, puede ser positivo por abrir el juego político a otros actores, complejizando el abanico de intereses a articular democráticamente;

- dificulta la responsabilización, de parte de los gobernantes, la transparencia de las decisiones y el control de estas por parte de la ciudadanía (ac-

*countability*) y plantea dificultades también para una asunción responsable de las decisiones por parte de la ciudadanía.

## **2. La ecuación reformista: descentralización = desarrollo**

De acuerdo con el propio texto de la Constitución reformada,<sup>31</sup> la descentralización ha sido concebida por el constituyente como herramienta de desarrollo. En el artículo 50, que es el fundamental para el análisis de esta categoría, se dice: «el Estado impulsará una política de descentralización de modo de promover el desarrollo regional y el bienestar social». Esta forma *socioeconómica* de entender la descentralización es la más corriente en los procesos de reforma política de América Latina: se le asigna un papel instrumental, se la pone al servicio únicamente de las prioridades del crecimiento económico y del desarrollo social.

Es común que en las agendas políticas de América Latina se incorpore la descentralización con un marco de referencia predominantemente jurídico-constitucional —sobre todo en una primera etapa— o financiero-económico —en una segunda etapa—, sin jararquizar los impactos sociales y los efectos propiamente políticos de estos cambios. Sin embargo, en esta Constitución se incluyen normas electorales que parecen hablar de un interés por la descentralización *política* en sí misma, que afectan a la legitimidad y funcionamiento del Estado o del sistema político y, de una manera más general, a la democracia, dado que tocan aspectos que tienen que ver con la representatividad.

Por un lado, estas normas se relacionan con el eje electoral: la separación de elecciones nacionales y departamentales, la limitación del número de candidatos a intendente y la prohibición de acumulación por sublemas para la elección de estos, la exigencia de elecciones internas dentro de los partidos incluso a escala departamental. Por otro, aparecen normas más directamente ligadas a fortalecer las instancias descentralizadas de gobierno o de gestión estatal, como la que crea «autoridades locales» que —según la Ley Orgánica de Gobiernos Departamentales vigente— pueden ser electivas. De todos modos, habría que reformar la Ley Orgánica de los Gobiernos Departamentales para plasmar esta intención de fortalecer a las «autoridades locales».

---

<sup>31</sup> En el texto constitucional no se define el término *descentralización*, pero se puede sostener —coincidiendo con Critina Vázquez (Correa Freitas, 1997)— que se refiere a su sentido más amplio.

En suma, las nuevas normas constitucionales parecen apuntar simultáneamente al desarrollo económico y político, promoviendo una mayor democratización del Estado a través de una jerarquización de los intereses locales o territoriales.

### **3. El problema de la autonomía de los gobiernos departamentales**

La reforma, según he argumentado, *fomenta la descentralización* en algunos aspectos relevantes. Sin embargo, y aunque parezca paradójico, *disminuye el grado de autonomía de los gobiernos departamentales*, como han planteado con preocupación algunos intendentes.

Algunas de las nuevas normas deprimen la autonomía de los gobiernos departamentales mientras que otras la refuerzan. Entre las primeras, cabe destacar, en el nivel nacional, a la normativa que se refiere a cuestiones presupuestales y a la planificación de las políticas descentralizadoras y de desarrollo, y en el nivel municipal, a las disposiciones que regulan la capacidad de implementar la «descentralización interna» hacia las «autoridades locales». Entre las innovaciones que refuerzan la autonomía de los gobiernos departamentales cabe mencionar, en primer lugar, la mayor libertad otorgada a estos para usar los recursos provenientes de la cuota parte del presupuesto nacional que les corresponde; y en segundo lugar, que se les da participación, a través del Congreso de Intendentes, en el diseño de las políticas de desarrollo, así como una mayor capacidad de vinculación institucional con las distintas agencias del Estado y de relación horizontal entre ellos por la firma de convenios.<sup>32</sup>

En suma, la disminución neta de autonomía de los gobiernos departamentales deriva de que pierden bastante más de lo que ganan. Pierden tanto en favor del gobierno nacional como en favor de los gobiernos locales; ganan con la institucionalización del proceso de municipalización de muchas políticas públicas que se ha iniciado en los hechos desde hace algún tiempo.

Dos apuntes finales sobre este tema: en primer lugar, dado el carácter facultativo de muchas de las normas acerca de esta materia, el equilibrio final entre centralización y descentralización dependerá del accionar de los actores en el terreno legislativo;<sup>33</sup> en segundo lugar, esta tensión entre descentra-

---

<sup>32</sup> Véase Lanzaro, 1998.

<sup>33</sup> Muchas de las normas de la Constitución referidas a descentralización son de carácter facultativo: dejan la prerrogativa a la ley de normar con mayor precisión. Aunque esto es un avance desde el punto de vista jurídico, la efectiva concreción de las normas constitucionales queda librada a la voluntad política de los representantes y pasa, por ende, a depender en gran medida de los vaivenes políticos.

lización y centralización, cierto equilibrio entre ambas concepciones, puede tener algunas ventajas con respecto a políticas descentralizadoras más radicales.<sup>34</sup>

#### 4. El reconocimiento del Estado

Los elementos centralizadores de esta reforma, referidos fundamentalmente al diseño de políticas de desarrollo, revelan un claro reconocimiento del papel regulador del Estado. La acción estatal, asegurando el predominio de una visión global del país, evitaría los riesgos de disparidad en la distribución de los recursos a escala regional y atenuaría la falta de medios económicos de los gobiernos departamentales —especialmente de los del interior del país— para ejercer sus facultades.

Esto es coherente, por un lado, con las tendencias que se imponen a nivel internacional en cuanto a políticas de desarrollo, en las que se desmitifica el libre mercado y se revalorizan la política y el Estado; por otro, es coherente con la cultura política de la sociedad y de las elites gubernamentales uruguayas, que siempre han tenido una fuerte impronta estatista a pesar de los embates neoliberales en el plano internacional.<sup>35</sup>

Aunque el nivel municipal no ha sido jaraquizado en la agenda política nacional, en él se vienen dando importantes transformaciones que constituyen una verdadera *reforma de hecho*. Entre estas podemos mencionar el nuevo papel protagónico de los intendentes, algunos emprendimientos relativos al desarrollo local,<sup>36</sup> la relación horizontal de los gobernantes departamentales a través del Congreso de Intendentes, la experiencia de la descentralización interna de Montevideo y de algunos departamentos que instauraron Juntas Locales, o la posible reestructuración de las relaciones dentro de los partidos entre los líderes departamentales y nacionales, sobre todo en el interior y en los partidos tradicionales.

A esta *reforma de hecho* se suma ahora la reforma constitucional, lo que hace propicio el momento para su inclusión en la agenda de la reforma política del Estado. Y en la discusión de esta agenda reformista municipal y local no sólo deberían participar todos los actores implicados sino que también deberíamos aportar los científicos sociales.

---

<sup>34</sup> Es especialmente recomendable la lectura de Cabrero Mendoza, 1996.

<sup>35</sup> Esto en un contexto continental donde se vive lo que ha dado en llamarse *segunda transición* (Lanzaro, 1998), referida a cambios en la relación Estado-mercado que suponen transformaciones en la economía y en las formas de gestión estatal, con un correlato de transformaciones culturales que incluyen a la cultura política.

<sup>36</sup> Véanse Arocena, 1995; Pérez Piera, 1991; Bervejillo, 1993; Guerrini, 1996; y Larnaiga, 1998.

## 5. La contención de los regionalismos potenciales

Una de las innovaciones más trascendentes de esta reforma es el espacio que deja al desarrollo regional<sup>37</sup> entendiendo por *región* un territorio que excede el departamento y parece entenderse como sinónimo de interdepartamental (Vázquez, 1997, p. 120). Si bien en la nueva Constitución no se maneja esta categoría, podemos decir —en función de la sistematización de los elementos descentralizadores que hemos hecho— que varias normas flexibilizan el marco jurídico para que los gobiernos departamentales emprendan una serie de iniciativas en ese nivel.

Este proceso de regionalización se empezaba a insinuar tímidamente en la realidad de nuestro país, paralelo al de la municipalización de las políticas públicas y como producto de los nuevos desafíos que se les presentan a los intendentes, sobre todo en políticas de desarrollo.<sup>38</sup> En este sentido la nueva Constitución plasma estos intereses y parece orientada a fortalecer el regionalismo en nuestro país.<sup>39</sup>

Una descentralización centralizada puede inhibir la creación de regionalismos o localismos que, hasta cierto punto, son necesarios tanto para el desarrollo global como para la representación y articulación de intereses políticos, pero que también pueden tener efectos desintegradores del Estado o la sociedad. La formación de una economía supranacional podría generar el surgimiento de regionalismos, pero, dada la cultura política del país, esto no parece representar un riesgo para la economía o el sistema político uruguayos. Así, esta reforma constitucional puede aportar a un equilibrio entre lo local y lo global en la planificación del desarrollo, en la toma de decisiones sobre políticas públicas y en la articulación de intereses dentro del sistema político. Lanzaro (1997, p. 169) sostiene que esta reforma propone una descentralización «mediante un diseño que acude a la elaboración centralizada y a la coordinación interdepartamental —a través del Congreso de Intendentes y la Comisión Sectorial—, agregando posibilidades de acción contractual, con con-

---

<sup>37</sup> Para un análisis jurídico del concepto de *región* véanse Cagnoni, 1979, y Correa Freitas, 1997.

<sup>38</sup> Alguna bibliografía nacional hace referencia al nuevo papel de los intendentes como equivalentes a gobernadores provinciales o estatales (Pérez Piera, 1991; Bervejillo, 1993; Guerrini, 1996); otra, a la municipalización de las políticas públicas (Lauraga, 1998); una tercera hace hincapié en las nuevas tendencias sociodemográficas (Lombardi, 1998); y, finalmente, hay autores que aportan estudios de casos en diferentes regiones del país sobre experiencias de desarrollo (Arocena, 1995).

<sup>39</sup> Cagnoni dice que «cuando una región reclama y aspira a un tratamiento institucional dentro del Estado [...] se plantea el "regionalismo" como fenómeno político, demostrativo del regionalismo cultural previo» (Cagnoni, 1979, p. 109).

venios de los gobiernos municipales entre sí y con los organismos centrales, para actividades de diverso alcance regional».

Desarrollando este aspecto podemos decir que Uruguay es un país bastante homogéneo, en términos comparados con otros países de Europa o América Latina. Sin embargo, se pueden observar tendencias incipientes y contradictorias con la anterior por la influencia económica y cultural de los países fronterizos y por un clivaje que viene de los orígenes de la nación: el de Montevideo—interior.<sup>40</sup> Las ciudades cada vez tendrán mayor protagonismo y se pueden ir creando —como en la experiencia europea— redes de ciudades, de diferentes países dentro del bloque regional, lo que plantea nuevos problemas, desafíos y oportunidades para los Estados nacionales.

La creación de regionalismos en nuestro país como producto de la integración supranacional es una tendencia ineludible pero con la que hay que tener mucha prudencia, articulando permanentemente lo local y lo global para que el Estado nacional no quede embretado entre los bloques supranacionales y los gobiernos municipales o redes regionales, ya que sigue siendo un importante garante del desarrollo integral del país.

En este sentido, este proyecto de reforma es coherente con la cultura estatal y política uruguaya de contención de los regionalismos y parece apuntar —en una de las tantas fórmulas posibles— al equilibrio local/global que mencionábamos. Si bien esta concordancia entre el marco jurídico y la cultura política puede facilitar la operacionalización de las políticas, también puede argüirse que esta reforma debería ser más radical en el sentido de transformar esta cultura centralista. En todo caso, habrá que estar atentos a las nuevas tendencias y transformaciones relacionadas con el regionalismo, sobre todo en el interior del país, y el impacto de esas tendencias sobre la capital.

## **6. El necesario surgimiento de nuevas formas de articulación en el sistema político**

La persistencia de elementos centralizadores en el andamiaje institucional en general limita la formación de sistemas políticos locales. El fortalecimiento de los actores locales, sin embargo, podría enriquecer el sistema político uruguayo con expresiones diversas de los intereses locales y obligando a nuevas formas de articulación entre el plano nacional y el departamental. Sin embargo, este proceso tendría que ir contra tendencias muy arraigadas en el país.

---

<sup>40</sup> Véase Lombardi, 1998, para un análisis regional aplicado a Uruguay, y Cristina Vázquez en Correa Freitas, 1997, para un desarrollo jurídico del tema.

Por un lado, debería enfrentar a la cultura política uruguaya, que desconfía de lo local en tanto lo asocia a caudillismo, a intereses particularistas y a clientelismo, temerosa de la fragmentación del Estado nacional portador de intereses universalistas e igualitarios. Esto forma parte del imaginario nacional —acentuado en los montevideanos— debido a lo que ha sido la construcción histórica del Estado nacional en Uruguay y la fuerte impronta que el batllismo modernizador marcó en el surgimiento de este Estado.

Por otro lado, el sistema político uruguayo es notoriamente partidocéntrico y es a partir de él que nació el Estado centralista, con lo cual se entiende que no se encuentren expresiones políticas de carácter regional o local. Los intereses políticos locales más bien parecen haberse expresado en la conformación de las listas y las fracciones o sublemas dentro de los partidos tradicionales. Esto hace que el sistema político nacional haya sido hiperintegrado<sup>41</sup> y, hasta hace poco, representativo y articulador de los distintos intereses locales por las redes caudillistas y clientelistas que se tejían dentro de los partidos tradicionales.

A pesar de ello, la forma de articulación de intereses dentro de los partidos, por la que el sistema político no presentaba fisuras según el clivaje Montevideo—interior o según las regiones o departamentos del país, parece estar cambiando de forma incipiente.<sup>42</sup>

La actual reforma, no tanto por su grado de descentralización sino por las normativas electorales y referidas a la organización de los partidos,<sup>43</sup> toca de manera significativa justamente ese sistema de articulación de intereses.<sup>44</sup>

---

<sup>41</sup> Véase Buquet y otros, 1998.

<sup>42</sup> Así pueden interpretarse algunos hechos como, por un lado, el resultado del referéndum de 1994, en el que el rechazo de la ciudadanía al proyecto de reforma constitucional que se había presentado parece haber respondido, entre otras cosas, a que este proponía retribución salarial para los miembros de las Juntas Departamentales (Veneziano, 1995); y por otro, el debilitamiento del liderazgo de las autoridades nacionales de los partidos tradicionales sobre los líderes medios del interior, quienes en esa oportunidad (1994) y en la votación de esta reforma aprobada (1996) votaron desobediendo sus directivas.

<sup>43</sup> La obligación de que los candidatos a ediles departamentales y a intendentes se hagan por medio de una convención dentro de cada partido, la limitación del número de candidatos a la Intendencia para el próximo período y la candidatura única para el período siguiente, junto a la prohibición de acumular votos por sublemas y listas, tienden a modernizar a los partidos pero podrían dar lugar a un mayor peso político de las maquinarias centrales de cada partido.

<sup>44</sup> A ello se pueden atribuir las reacciones contra el proyecto reformista por parte de algunos intendentes del interior del país y puede deducirse —de la diferencia entre la votación que tuvieron los partidos que apoyaron la reforma en la elección anterior y el apoyo electoral a esta en el interior del país— que los líderes intermedios de los parti-

Entonces la reforma, al proponer una descentralización centralizada, en principio, no fomentaría la formación de sistemas políticos locales. Pero, por otra parte, por la normativa electoral y de partidos que contiene, afecta el sistema de articulación de intereses que parece haber sido efectivo hasta hace unos años, más allá de posibles señales de resquebrajamiento.

Esta quiebra del sistema tradicional de articulación de intereses, sumada a la implementación del balotaje presidencial en el marco de un sistema presidencialista, podría implicar nuevas formas de articulación entre los liderazgos partidistas del interior del país y sus autoridades centrales. Formas de articulación que pueden ser, en un principio, conflictivas, como en todo proceso de construcción o reforma constitucional, pero que luego de un período pueden institucionalizarse y estabilizarse dando lugar a nuevos espacios para los distintos actores. María Elena Lurnaga (1998, p. 6) afirma que «tanto el requerimiento de las elecciones internas como la inclusión del régimen de mayoría absoluta para el Presidente de la República (balotaje) tendrá efectos muy relevantes donde la dimensión local de los partidos asume un protagonismo que tuvo antes. Para algunos analistas la reforma tendría un efecto “centralizador” de las estructuras de los partidos, lo cual reduciría el margen de libertad o disenso de los dirigentes locales de aquellos situados fuera del eje central de liderazgo. Desde otra perspectiva, hay quienes sostienen que más que un efecto centralizador al interior de cada partido, hay que privilegiar el efecto “fortalecedor” del sistema en su conjunto, elemento que contribuiría a mejorar las condiciones de articulación de gobierno entre los distintos partidos».

Cabe la posibilidad mucho más lejana de que surjan partidos o coaliciones locales o regionales<sup>45</sup> con el único interés de obtener una cuota de poder en el Parlamento sin el correlato de la responsabilidad gubernativa. Esto podría dificultar la gobernabilidad del sistema en su conjunto.

Lo que está claro es que la separación en el tiempo de las elecciones nacionales departamentales y nacionales tiende a fortalecer a las dirigencias

---

dos tradicionales en el interior no apoyaron esta reforma. La razón fundamental de esta callada oposición es que la nueva Constitución puede afectar su peso y capacidad de negociación dentro de las maquinarias partidarias. La segunda, que parece haber pesado mucho menos, es la evaluación que se hizo de la descentralización, considerando que disminuye la autonomía de los gobiernos departamentales respecto al gobierno nacional.

<sup>45</sup> «La posibilidad no aparece como tan lejana si pensamos que en Uruguay ha habido antecedentes de expresiones regionales o locales de sistema político. Durante la vigencia de Constitución de 1942 existían “uniones vecinales” que eran coaliciones departamentales formadas por ciudadanos de diversos partidos que presentaban listas locales» (Correa Freitas, 1997, p. 50).

locales de los partidos. Sin embargo, como sostiene Lanzaro (1996, p. 167), esto genera una tensión entre «autonomía y atadura» entre el sistema político nacional y municipal que habrá que ver cómo se resuelve en la elección interna de los partidos, que, hasta que no se dicte una ley, escogerán a los candidatos nacionales y departamentales.

Entonces, podemos preguntarnos: ¿esta reforma puede desarticular internamente a los partidos tradicionales según el clivaje Montevideo-interior?; ¿puede aumentar la centralización de los partidos y del sistema político?; ¿esto no significaría aumentar la brecha entre la realidad política y económica, por un lado, y la normativa y las prácticas políticas, por otro?; ¿puede crear nuevos mecanismos de articulación de intereses que den cabida a los de los sectores del interior dentro de los partidos existentes?; ¿o puede estimular el nacimiento de expresiones políticas locales autónomas de las grandes maquinarias de los partidos?

En fin, queda claro que la reforma parece resolver el tema de la modernización de los partidos en el sentido de una mayor democratización,<sup>46</sup> pero no parece resolver el de la expresión y articulación política de los intereses locales. Creo que esto responde a la propia intencionalidad de los actores reformistas, que, en lo que se refiere a la legislación sobre partidos, hicieron hincapié en evitar el proceso de fraccionalización interna, preocupados por la gobernabilidad y la modernización de las maquinarias partidarias.

## **7. Iniciativa local y planificación global: un tema sin resolver**

Como hemos visto, en general, una descentralización centralizada puede inhibir la iniciativa local para el desarrollo en favor de la planificación de un organismo central. Pero esto, en definitiva, depende de cómo se concilien, en el diseño de las políticas, la planificación local y la global. En este sentido, se ha avanzado mucho a nivel internacional a través de metodologías de planificación estratégicas y participativas, pero queda por verse si serán las que apliquen los órganos responsables de su implementación.<sup>47</sup>

---

<sup>46</sup> Sobre todo los partidos tradicionales, porque el Frente Amplio —ahora Encuentro Progresista— presenta candidatos únicos a presidente y a intendentes desde su creación en 1971.

<sup>47</sup> Véase Galilea, 1988.

## 8. El principal aporte de la reforma: la creación del nivel local

El cambio más importante de la reforma constitucional desde el punto de vista de la temática de la descentralización es que crea el nivel propiamente municipal o local. Este nivel local es prácticamente inexistente en Uruguay, donde el municipalismo (como tradición político-estatal y sociocultural) es débil,<sup>48</sup> tanto en el plano departamental como local.

La creación del nivel local cobra mayor importancia si vemos la tendencia reciente de la realidad política por la que los intendentes cada vez más asumen el papel de gobernantes provinciales, adquiriendo un papel destacado en las políticas de desarrollo y mayor visibilidad ante la opinión pública nacional.<sup>49</sup> Esta tendencia reafirma la necesidad de crear instancias de gobierno de menor jurisdicción territorial que la departamental, porque la lógica parece indicar que los intendentes, a medida que asumen ese nuevo papel, dejarían de cumplir el de alcaldes de las capitales de departamentos.

Así, esta reforma otorgaría institucionalidad a una práctica política no institucionalizada —el nuevo papel de los intendentes—, que se acompasa con las tendencias socioeconómicas que impone la integración regional y puede estimular la formación de poderes locales o municipios propiamente dichos.

Sin embargo, es necesario hacer una precisión para el caso de Montevideo, donde la formación de un nivel local con un alto grado de autonomía y con autoridades electas plantea algunos problemas específicos. Por ser la capital política del país, concentrar casi la mitad de la población y la mayor parte de la actividad industrial y comercial, y constituir una sola área metropolitana todo el departamento —que incluso se extiende a los departamentos vecinos—, esta reforma tendrá en Montevideo impactos particulares. Era necesario flexibilizar el marco jurídico para institucionalizar el proceso de descentralización,<sup>50</sup> pero la formación de fuertes poderes locales puede fragmentar la ciudad desde el punto de vista de la planificación y gestión urbana, y hacer perder su visión global. Aquí nuevamente se plantea el desafío de articular lo local y lo global, y parece no haber primado el mismo principio (el de una descentralización centralizada) que a nivel nacional.

En general, se pueden presentar —en todos los departamentos— algunos problemas de coordinación de la gestión, planificación de políticas, distribución de recursos y cohabitación de fuerzas políticas de distinto signo en los

---

<sup>48</sup> Véase Veneziano, 1989, y Moreira y Veneziano, 1991.

<sup>49</sup> Véase Bervejillo, 1993.

<sup>50</sup> La descentralización de Montevideo se viene realizando desde que asumió su gobierno la coalición de izquierda Frente Amplio —ahora Encuentro Progresista— en 1990.

ámbitos departamental y local. Ninguno de estos problemas podía estar solucionado en el texto constitucional —deben desarrollarse en el plano legal— y es necesario discutirlos con los diferentes actores gubernamentales y políticos implicados para la actualización de las leyes que afectan a lo municipal.

Como hemos dicho, se plantean aquí problemas importantes que se relacionan con la articulación entre lo local y lo global, entre el *centro* y la *periferia*, tales como: ¿qué capacidad de gestión o de decisión deben tener estas autoridades locales para no quitar *governabilidad* a todo el sistema? Esta es una cuestión que parece haberse dejado para la discusión de la ley, lo cual parece pertinente si realmente se da la voluntad de legislar sobre las normas constitucionales y si se consulta a los actores sociales y políticos implicados.

En todo caso, la reforma parece apuntar a fortalecer el nivel propiamente local o municipal: al darles a las autoridades locales una materia específica por ley, al habilitar a la ley y al intendente para que les otorguen facultades, al permitir su creación dentro de la planta urbana de los departamentos y al facilitar los mecanismos para su creación por parte del Legislativo nacional.

Sin embargo, si bien la reforma es capaz de favorecer la descentralización local o interna de los departamentos, puede poner un límite al poder de los gobiernos departamentales. Su poder se vería limitado por el del Estado nacional, no sólo por el papel de la OPP en el diseño de las políticas de descentralización y de desarrollo, sino en la descentralización interna, ya que la creación, la materia y las facultades de estos nuevos órganos pasarían a estar determinados por una ley nacional. Este fortalecimiento del poder local se hace obviamente en detrimento de otro poder: el de los gobiernos departamentales y de los intendentes.

Además, si las autoridades locales pasan a ser uninominales y la ley les da carácter electivo,<sup>51</sup> se van a plantear problemas en las relaciones intergubernamentales (entre las distintas instancias territoriales de gobierno) y se presentarán fenómenos de cohabitación (entre gobiernos de distintos partidos políticos en esos niveles).

Pero, más allá de estos desafíos y nuevos problemas, podemos concluir que el desarrollo de la descentralización nacional o local en Uruguay depende de la voluntad y los intereses de los actores en juego, pero constreñidos por este nuevo marco jurídico-institucional que parece haber jerarquizado el objetivo de la descentralización, conservando o fortaleciendo algunos mecanismos centralizadores en ese siempre difícil equilibrio entre ambos principios.

---

<sup>51</sup> Recordemos que, según la normativa vigente, estas autoridades locales dentro de la planta urbana del departamento no pueden ser electivas.

## Bibliografía

- AGUIAR, César, et al.: *Reforma constitucional y estructura política*, Ediciones de la Banda Oriental – Centro de Estudios Estratégicos 1815, Montevideo, 1998.
- AROCENA, José: *El desarrollo local: un desafío contemporáneo*, CLAEH – Nueva Sociedad, Caracas, 1995.
- AROCENA, José, y Aelita MOREIRA: «La problemática de la descentralización en Uruguay», en *El territorio, los hogares, la vivienda*, Montevideo, 1989.
- AROCENA, José, y Alicia VENEZIANO: «Análisis de los municipios en la región: presentación del caso uruguayo», ponencia presentada al seminario internacional «El papel de los municipios en la integración», IMM–UCCI, Montevideo, 1991.
- BERVEJILLO, Federico: «El nuevo perfil del intendente: un cambio en curso», *Cuadernos del CLAEH* n° 67, Montevideo, 1993.
- BOSCHI, Renato. «Governança democrática e participação: comparando duas cidades», ponencia presentada a la reunión del Global Urban Research Initiative (GURI), Salvador de Bahía, 1997.
- BUQUET, Daniel, Daniel CHASQUETTI y Juan Andrés MORAES: «Fragmentación política y gobierno en Uruguay: ¿un enfermo imaginario?», Instituto de Ciencia Política. Universidad de la República. 1999.
- CABRERO MENDOZA, Enrique: «Las políticas descentralizadoras en el ámbito internacional», *Nueva Sociedad* n° 142, Caracas, 1996.
- CAGNONI, José Aníbal: *Las regiones y la descentralización territorial*, FCU, Montevideo, 1979.
- DE SIERRA, Gerónimo, y Blanca CHARBONIER: «Descentralización y participación de los partidos y los actores implicados en la experiencia de los Centros Comunales Zonales en Montevideo (1990–1002)», *América Latina Hoy* n° 6, SEPLA, Madrid, 1992.
- DINIS, Eli: «Governabilidade, democracia e reforma do Estado: os desafios da Constituição de uma Nova Ordem no Brasil nos anos 50», *Dados*, vol. 38, n° 3, Rio de Janeiro, 1995.
- GALILEA, Sergio: «La planificación local: una cuestión de método», *EURE* n° 41, Santiago de Chile, 1988.
- GUERRINI, Aldo: «Del buen vecino al intendente emprendedor», *Revista de Ciencia Política*, n° 6, Montevideo, 1996.
- GUTIÉRREZ, Fulvio: «El impacto de la reforma constitucional sobre las estructuras políticas departamentales. Aspectos políticos», ponencia presentada a las «Primeras Jornadas para Ediles: Reforma del Estado y gestión departamental», Salto, 1997.
- LOMBARDI, Mario: «Los cambios en la estabilidad», *Semanario* 3, 27/1/98.
- LOMBARDI, Mario, y Jorge PAPADÓPULUS: «Los sentidos de la descentralización», en *Ensayos sobre el Uruguay de los 80*, CIESU–EBO, Montevideo, 1989.
- MORAES, Juan Andrés: «Mayoría automática en el Uruguay: la experiencia de los gobiernos departamentales», Instituto de Ciencia Política, Montevideo, 1995.
- MOREIRA, Constanza, y Alicia VENEZIANO: «Intergovernment Relations in Uruguay: the conflicts between Local Government and Central Government», en Stuart Nagel

(comp.): *Political Reform and Developing Nations*, Illinois University Press, Illinois, 1995.

PÉREZ PIERA, Adolfo: «Hacia la transformación del régimen local uruguayo», *Cuadernos del CLAEH* n° 45-46, Montevideo, 1991.

—: «Reforma de Estado: otra vuelta de tuerca», *Cuadernos del CLAEH* n° 65-66. Montevideo, 1993.

—: «La descentralización de Montevideo: un itinerario innovador», *Cuadernos del CLAEH* n° 62, Montevideo, 1992.

RIVOIR, Ana Laura: «Sobre la relación entre descentralización y desarrollo en América Latina», *Revista de Ciencias Sociales* n° 11, Facultad de Ciencias Sociales, Montevideo, 1996.

VENEZIANO, Alicia: «Los enfoques de la descentralización en las ciencias sociales de lo urbano», Documento de Trabajo n° 14 de la Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, Montevideo, 1997.

—: «Descentralization within the Constitutional Reform in Uruguay», ponencia presentada al XIV World Congress of Sociology ISA, Montreal, 1998.

—: «La sorpresa del No en el plebiscito de 1994», *Revista de Ciencias Sociales* n° 10, FCU, Montevideo, 1995.

—: «La descentralización político-institucional en el marco de la Reforma del Estado», ponencia presentada al XXI Congreso de ALAS, San Pablo, 1997.

—: «La descentralización del departamento de Montevideo: análisis de su marco normativo y de la doctrina jurídica», Documento de Trabajo n° 6, Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República, Montevideo, 1996.

—: «La descentralización: un tema complejo y cada vez menos difuso», *Prisma* n° 5, Montevideo, 1996.

## Resumen

*Este artículo se propone analizar la descentralización consagrada en el nuevo texto constitucional uruguayo y sus posibles impactos sobre el diseño institucional del Estado y las políticas públicas ligadas al desarrollo, y el sistema político, en tanto este determinará las articulaciones, las prácticas y la cultura política de sus actores. Si bien la cultura política uruguaya tiende a desvalorizar la dimensión local y municipal de la política y de la economía, los cambios implicados en esta reforma serán fundamentales, dados los nuevos desafíos y oportunidades que se presentan con el Mercosur para las distintas regiones y ciudades del país.*

# La economía chilena de los últimos 25 años

por Raúl González Meyer

## Un nuevo orden económico

*El autor*

*Director del Programa de Economía del Trabajo (PET), Chile.*

En el último cuarto de siglo se produjo en la economía chilena un cambio radical que tiene sus raíces directas en el golpe militar de 1973. Este no fue solo reactivo a las características de la economía —y sociedad— chilena configurada en los anteriores treinta o cuarenta años, sino que se constituyó en el impulsor y la condición política de la fundación de un nuevo orden económico. Este nuevo orden se asentó en una crítica radical a los rasgos dominantes de lo que había sido el patrón de desarrollo económico anterior y en el carácter dictatorial que permitió remodelar la economía con un inédito margen de maniobra político con relación al orden antes existente, caracterizado por complejos procesos de negociación entre partidos políticos y grupos sociales.

Aspectos de aquella crítica, al menos en un plano «sintomático», coincidían con visiones y problemáticas que habían acompañado el proceso económico y de industrialización nacional, por parte de sus variados analistas y aun de sus defensores, y que se habían agudizado en los años sesenta. En este plano de la propuesta de transformaciones sustantivas, el proyecto neoliberal establece una continuidad histórica con las propuestas de reformas estructurales hacia un neocapitalismo moderno y de transición al socialismo, de los gobiernos de E. Frei y S. Allende, respectivamente. Sin embargo, a la vez, muestra una radical ruptura respecto de los enfoques y políticas económicas que habían sido dominantes para enfrentar los problemas.<sup>1</sup> Asimismo, y en

---

<sup>1</sup> Esto no quiere decir que los enfoques más liberales no existiesen como modelos explicativos de los problemas de la industrialización nacional, como por ejemplo el del retraso agrícola que lo bloqueaba. Aun más, inspirando políticas concretas, como por ejemplo, bajo C. Ibáñez del Campo, los recomendados por la misión Klein Sacks.

congruencia con ello, en la representación de los agentes, fuerzas sociales y el orden político desde los cuales inspirar y concretar el proyecto.

Esta fuerza fundacional se concretó en transformaciones en los distintos planos que componen la realidad económica: el protagonismo de los agentes organizadores de la producción y acumulación; las condiciones de cómo se produce y hacia quién se produce; las normas, regulaciones y dispositivos institucionales que enmarcan la dinámica productiva y distributiva; y la cultura que subyace, se expresa y se crea en la mecánica de esta «nueva economía». Tanto la implementación temprana de los cambios como un recorrido ya complejo en cuanto a momentos e impactos han hecho de Chile —para una buena cantidad de países del continente— una referencia clave respecto de las bondades y límites de esta orientación económica en curso. Chile aparece en la avanzada de una línea que busca marcar la única trayectoria racional de las economías, pero que también adelanta los viejos o nuevos problemas que su implementación actualiza u origina; en particular, si ello no presupone un orden dictatorial y hace posibles expresiones más visibles de descontento por parte de los sectores económicos y sociales afectados.

Entre los hitos en la construcción de la nueva economía está, primero, la puesta en marcha de la anatomía básica de la transformación hacia un orden (neo)liberal, a partir de 1975, articulada, en ese momento, con un manejo macroeconómico de *shock* que liberó la gran mayoría de los precios. Allí se asienta su carácter privatista radical, la promoción de una regeneración empresarial, la afirmación y ampliación de la regulación económica ejercida por el mercado<sup>2</sup> y el enfoque librecambista para concebir la relación con el resto de las economías. Todo ello sustentado en el cuerpo que comienza a tomar una crítica que sobrepasaba una referencia puntual a los años inmediatamente anteriores y que se ampliaba al patrón de crecimiento iniciado a fines de los años treinta, basado en la protección a la industria, en la acción estatal promotora y el desarrollo del mercado interno.

Luego, a partir de la crisis de 1982, está la implementación y la legitimación de algunos roles reguladores del Estado, que se revelan requisitos para la estabilidad del sistema y, en términos precisos, para enfrentar la crisis bancaria y el fuerte endeudamiento externo. Con ello se muestra la relativización de una visión fundamentalista respecto de la capacidad autorreguladora de la

---

<sup>2</sup> Aquí se distinguirá entre formas de regulación distinta de la actividad económica más que de establecer una dicotomía entre regulación y desregulación. En este sentido, la existencia del mercado como determinante de las relaciones económicas —*orden mercantil*— no significa falta de regulación sino un tipo específico de regulación que se expresa a nivel microeconómico y tiene determinadas consecuencias macroeconómicas.

economía por el mercado; en particular, para asumir sectores económicos críticos, como la regulación del sector financiero y alguna dosis de proteccionismo y estabilización del sector agrícola; para intervenir más activamente sobre el ritmo de la economía a través de la política monetaria; o para promover actividad económica determinada, como las exportaciones, a través de la política cambiaria, no solo comprendida como instrumento determinante de la inflación interna. Estos márgenes de intervención estatal que se abren, tienen significado, más que por su magnitud, por el reconocimiento de la necesidad de acción estatal que supone. Ello dará lugar posteriormente a la configuración de un campo más amplio de variantes y disputas de acción dentro —pero también eventualmente violadores— del orden económico neoliberal.

Como tercer hito, desde principios de los años noventa, se cuenta la expansión de la legitimidad política del Estado y su plena consolidación como columna vertebral del estilo de crecimiento, al dejar de ser impugnado en sus aspectos sustanciales por los nuevos grupos gobernantes bajo el régimen parcialmente democrático.<sup>3</sup> Ello, en que los sus rasgos dinámicos en la producción, en particular en las exportaciones, se expresaban claramente y la economía se remontaba de las situaciones extremas de la década anterior, en especial con la disminución del desempleo. Asimismo, en un momento en que se plantean nuevas adiciones en cuanto a campos de acción política y de regulación desde el Estado en función de objetivos redistributivos y sociales, como la reforma tributaria o el mayor gasto social. Periodo importante en que se abre más la cuestión de cuáles son los márgenes de maniobra que se pueden tener para nuevas orientaciones desde la institucionalidad pública y la política, en particular en función de mayores dosis de igualdad, dentro de la anatomía básica del modelo ya configurado, es decir, sin que se ponga, objetiva o subjetivamente, en cuestión.

Por último, a partir de la segunda mitad de la misma década se configura una cierta crisis de la fase exportadora primaria, un estancamiento de los efectos benignos que había tenido el crecimiento anterior —creación de empleo y eliminación de pobreza—, una percepción agravada de la incapacidad de alterar las características distributivas y los problemas ambientales no resueltos. En términos generales, se ha reforzado la discusión sobre la naturaleza de la economía, en particular en lo relativo a la regulación de áreas económicas privatizadas y mercantilizadas, a las capacidades de integración social y a la propia sustentabilidad de su dinámica productiva en el tiempo. Todo ello, a su vez, se amplifica en un nuevo contexto global marcado por una

---

<sup>3</sup> La crítica había sido cualitativamente más fuerte en los años ochenta, ocupando, por momentos, un lugar tan importante como la crítica al régimen político militar.

crisis de proyecciones inciertas y al cual las pequeñas economías abiertas son extremadamente sensibles. Esas condiciones han reforzado los cuestionamientos del orden neoliberal como requisito para resolver los problemas acumulados, la crisis de dinamismo que ya se expresaba y el enfrentamiento de la posibilidad contractiva de la coyuntura mundial.

## **Revolución empresarial y dinamización capitalista**

En el nuevo orden económico, la acción de los grandes agentes privados en pos de ganancias y ampliación de sus capitales fue reubicada en el centro de la generación de una dinámica económica nacional. Quedaron atrás formas neocapitalistas, mixtas, autogestionarias o semisocialistas. Ello en medio de cambios culturales, fuertemente promovidos, en que la empresariedad y la gestión administrativa privada, orientadas a ser competitivas en el mercado, se expanden como valores en la economía y en la sociedad, abarcando a significativos grupos medios y a sectores populares. Aumentan las empresas de todos los rangos de tamaño, los empresarios como forma ocupacional, y se desarrollan técnicas gerenciales modernas como manera de gestión eficiente, incluso en el ámbito público. En particular entre los grupos medios, el emprendimiento lucrativo privado se establecerá como vía de movilidad social y de motivación que en el pasado estuvieron más ligadas a empleos estatales, canales políticos, espacios académicos u otros; estos reducen las oportunidades laborales que abren, e incluso su prestigio. Simultáneamente, han perdido presencia y gravitación distintas formas de «economía social» y de economía pública —cooperativas, mutuales y empresas estatales—, criticadas como ineficientes e incapaces de enfrentar el mercado. Sin embargo, aunque no como política ni efecto buscado, se mantiene e incluso crece una importante economía popular de pequeña escala, en especial en áreas locales, que conforma «circuitos inferiores de sobrevivencia o acumulación», con distintos niveles de desarrollo, formas de propiedad y gestión, y de articulación con el resto de la economía, en las que se da una fuerte mixtura entre trabajo y empresariedad.

En ese marco socioeconómico general, una base empresarial capitalista, concentrada y centralizada —los «grupos económicos»— se transforma en el actor visible y clave de la dinámica económica de crecimiento. En ello se expresa una doble transformación de los últimos decenios. Primero, su elevación a agente definitorio de lo que ocurre en las variables principales de la economía, como la inversión, el crecimiento y el empleo. Segundo, su propia

renovación interna, la que da origen a un «nuevo empresariado» que busca ganar, crecer y dominar *en* el mercado más que por su acceso y clientelismo respecto al sistema político y el quehacer económico del Estado; que expresa valores de independencia, riesgo y dinamismo acumulador; que expone con menos recato sus triunfos; y que últimamente busca traspasar las fronteras nacionales con sus inversiones, en especial en servicios y comercio.<sup>4</sup> Este empresariado dinámico se expande por todo el espectro de actividades que conforman el sistema económico nacional, incluyendo sectores que en el pasado habían tenido una baja dinámica capitalista, como la agricultura o el mercado financiero y accionario, y otros que habían sido tradicionalmente considerados propios de la economía pública, como la salud, la previsión, la educación, la generación y distribución de electricidad o la telefonía.

Su composición de origen no es única. Por un lado, recoge a antiguos grupos y familias ligados al poder económico nacional, pero que han modificado fuertemente sus formas de gestión, adaptándolas a la necesidad de subsistir y expandirse en condiciones de fuerte competencia abierta al mundo, y en la que, incluso, una parte del aparato productivo y del empresariado nacional fue fuertemente dañada o desapareció. Por otro, incorpora a nuevos grupos contruidos desde altos ejecutivos del mundo empresarial, de fuerte orientación mercantil, modernizadora y expansiva, que no contaban como base principal con una situación de fuerte poder económico, pero sí con un gran manejo del mundo empresarial, informaciones privilegiadas para compras de activos y negocios, y una fuerte orientación de poder económico.

El desarrollo y la consolidación de esta clase empresarial no es el mero producto de una «renovación de mentalidad». Ella estuvo fuertemente cimentada en decisiones de política económica: la privatización de activos económicos, de áreas de actividad y de su mercantilización. Es decir, en transferencias de propiedad y en transformaciones en las formas de estructuración y regulación de la actividad económica. Lo primero se dio, en momentos sucesivos, con las empresas del área social formada en tiempo de la Unidad Popular; con las empresas históricas de propiedad de la Corfo; con parte de las tierras expropiadas por la reforma agraria; y, como se señaló, con la apertura de nuevas áreas de actividad a la inversión privada, consideradas previamente como propias de la acción público-estatal. Esto significa que el protagonismo de las empresas va ligado a la elevación del mercado como el gran mecanismo de articulación de las actividades económicas. Este se expande y se consolida —no sin conflictos y desintegraciones— como forma de organiza-

---

<sup>4</sup> Desde el punto de vista de su expresión política, adquiere una mayor fuerza por sí mismo y una mayor independencia —que no necesariamente significa distancia— de los partidos políticos de derecha.

ción de una parte creciente de la economía y la sociedad, unido de manera simbiótica a dicho proceso de privatización de activos y de ampliación de las esferas de la economía que se abre a los capitales e inversión privados.

Este nuevo empresariado tiene origen y asiento nacional, pero crecientemente se va vinculando a agentes transnacionales, los que, a su vez, se van haciendo más significativos en el proceso de inversión y crecimiento nacional. La inversión extranjera será cautelosa en la década del setenta —aun insegura del devenir político a pesar de una legislación favorable— y su integración en volumen significativo se producirá después, en la segunda mitad de los años ochenta, cuando empezará a representar alrededor de un quinto de la inversión real total. Será clave, por un lado, por su concentración en la explotación de recursos naturales, especialmente mineros, y por otro, en las cadenas de distribución de la producción nacional exportada. Por último, es crecientemente clave para la continuación de la expansión productiva exportadora del empresariado con asiento nacional, para mantener su competitividad, el acceso a nuevos mercados y la proyección internacional de sus operaciones de inversión. Esto se expresa en permanentes asociaciones o alianzas, lo que establece una relación estrecha entre la reproducción ampliada de los grupos empresariales nacionales y su vinculación con grupos internacionales.

El cambio en la posición y en las características del empresariado han estado en la base del crecimiento sostenido y alto en los últimos quince años de la instalación del nuevo estilo económico, es decir, luego de la crisis y la intervención estatal de salvataje del sector bancario privado a principios de los años ochenta.<sup>5</sup> A partir de ello, se asienta un capitalismo dinámico que se expresa, primero, en aumento de las ganancias, de las tasas de inversión y del empleo; luego, en una recuperación y aumento de los salarios reales y del consumo; más recientemente, en un segundo aumento significativo de las tasas de inversión y en la incorporación de una mayor cantidad de innovación tecnológica. Así, al entrar a los años noventa, la economía chilena pasa de los seculares temas del estancamiento a las preguntas por el tipo de crecimiento en curso, en particular respecto de su capacidad integradora, equitativa y sustentable.

El protagonismo en el éxito del crecimiento ha llevado al empresariado a consolidar un peso en la realidad económica y política que no tenía antece-

---

<sup>5</sup> Como se señalará más adelante en relación con los efectos de la apertura de la economía chilena, el primer decenio bajo las nuevas orientaciones económicas, que culminó con la crisis de 1982, resultó a la larga más significativo en sus impactos negativos o destructivos sobre el antiguo patrón de crecimiento que en la consolidación de efectos benignos del nuevo.

dentes en la historia nacional. Con ello fueron negadas las afirmaciones de décadas pasadas sobre la imposibilidad de dinamismos estrictamente capitalistas en países como Chile. Sin embargo, por otro lado se reafirmó que, de ocurrir así, la condición sería, al menos para su instalación básica, la existencia de autoritarismo o dictadura con resultados fuertemente inequitativos, al menos en un principio.

La transformación del peso y el carácter del empresariado y de las formas de regulación de la actividad económica, como pilares del dinamismo productivo consolidado desde la mitad de los ochenta, se encadena con otra transformación de similar trascendencia: la radical orientación librecambista que modificará las relaciones económicas del país con el resto de las economías y que también estará en los orígenes de la constitución de un gran sector y empresariado exportador.

## **Reforma librecambista, liderazgo exportador y transformación productiva**

Como se adelantó, los factores del protagonismo de un nuevo empresariado y del fortalecimiento de las relaciones de mercado en la economía nacional, por sí solos, no permiten explicar la marcha de la nueva economía y, en particular, el crecimiento productivo. Este dinamismo, para ser explicado, tiene que ser ligado a la ampliación de los mercados en que se van vendiendo los volúmenes crecientes de producción. En ello el papel dominante, en cuanto a ritmo expansivo, lo ha jugado el mercado externo, que se ha constituido en el dinamizador y blanco principal de la expansión de la producción nacional.

En este sentido, la economía chilena ha vivido una transformación radical en cuanto al destino geográfico de su producción. Esto es consecuencia de haberse redefinido el tipo de relación de la economía nacional con la economía mundial bajo la orientación librecambista, que la expuso de manera inédita a la competencia de los productos externos y recompuso con ello las rentabilidades relativas sectoriales del aparato productivo interno.

El impacto de esa transformación estructural no fue lineal. En un primer periodo, el impacto central de la orientación librecambista fue lo que podría denominarse el «efecto destructivo hacia el interior», en que lo más significativo es que se destruye y desarticula parcialmente la economía interna, que se había venido conformando en los decenios anteriores. Ello tuvo enormes efectos sociales negativos, en cuanto a desempleo, salarios y pobreza, que caracterizaron el primer decenio de política neoliberal. En un segundo momento —después de la crisis de 1982, en que se inicia una expansión de

«larga duración»—, el impacto característico de la apertura podría denominarse como «efecto expansivo hacia afuera», en que se consolida un creciente sector exportador que adquiere el liderazgo del crecimiento. Esto es favorecido por políticas dirigidas de alza de tipo de cambio y la reducción de los salarios reales frente a la urgencia del pago de deuda externa, políticas que establecen las bases del éxito exportador inicial.<sup>6</sup>

Aumenta expansiva y diversificadamente la producción y exportación de productos primarios con ventajas comparativas, con grados en aumento pero muy bajos de elaboración interna, y disminuye la producción de bienes intermedios y de consumo durable, volcados al interior. Crecientemente, así, la economía chilena se transforma en una que, cuando produce, lo hace mirando hacia afuera, cambio notorio respecto de los decenios anteriores: en los años sesenta el comercio externo era de alrededor de un 7% del PIB; pasó a un 30% a fines de los ochenta y se acercó al 40% en la segunda mitad de los noventa.

En consonancia, aumenta de modo significativo el número de empresas exportadoras y la variedad de los productos exportados. Así, una masa relativamente mayor de factores productivos, en particular el capital —dado el carácter promedialmente más capitalístico del sector exportador que el resto de la economía—, se van concentrando en los bienes transables, que actúan como un polo concentrador y difusor de actividad económica. La relación de la producción nacional con destino externo frente a aquella con destino interno sube radicalmente. Esa transformación se expresa en un plano cualitativo en que en el sector exportador va radicando el liderazgo sobre el grado de dinamismo y de articulación que presente la economía nacional; es decir, será este el sector estructurante de los ritmos, formas y ciclos que presente la economía.

La contracara de este fenómeno es la disminución relativa del consumo nacional privado y estatal, como destinos y dinamizadores de la producción nacional. La satisfacción de la demanda interna queda más fuertemente atada a las importaciones, tanto en los bienes de consumo como, especialmente, en los productos intermedios para el aparato productivo.

Esta revolución en cuanto a volumen y peso estructurante de las exportaciones en la economía, simultáneamente, representa una transformación y una continuidad de la tradicional estructura exportadora que ha acompañado la historia económica nacional. La transformación se refiere, primero, a la

---

<sup>6</sup> La reducción de los salarios reales no es una medida directamente tomada, sino que proviene de otra decisión institucional, que fue la eliminación de la reajustabilidad automática de los salarios, a lo que se agrega, sí, una decisión directa de la autoridad, que es la fijación del salario mínimo a un menor valor real durante la década.

variedad de empresas y productos que (se) venden en los mercados externos. A la clásica exportación minera de este siglo se agregan, simultáneamente, productos agrícolas, pesqueros e industriales. También se transforma el destino de las exportaciones, a través de la diversificación territorial de sus mercados —Europa, América del Norte, América del Sur y Asia—. En este sentido, el elemento más llamativo, junto a la existencia de cuatro «bloques» importantes, es el predominio del Asia y el aumento más reciente y creciente del comercio con América del Sur. Por último, se da una diversificación de la estructura territorial de origen, que abarca el norte, centro y sur del país, con especializaciones regionales diferenciadas. Todas estas características le dan a la economía defensas y márgenes de maniobra mayores que los que tenía en la situación monoexportadora clásica.

La continuidad se refiere al mantenimiento del carácter primario de esos productos. Esta ha sido una propiedad secular de las exportaciones nacionales —antes y durante el modelo de sustitución de importaciones, y que había acompañado y bloqueado a este último—. Su prolongación en la actual estructura exportadora no ha permitido hacer pasar a la economía a una segunda fase exportadora de mayor valor agregado. Esto constituye una fuente de fragilidad en la economía, tanto en términos de la sustentabilidad de los valores exportados como de la calidad de su impacto en la economía nacional.

Detrás de este peso y dinamismo exportador se expresa el efecto de algunos de los elementos estructuradores de la nueva economía. El conjunto de estos opera, a su vez, ya sea como causa originaria principal de la expansión exportadora y de la economía en general, ya sea porque permite la reproducción ampliada del dinamismo: la política generalizada y casi homogénea de baja de aranceles —solo con pequeños aumentos circunstanciales y selectivos en algunos periodos—, que los deja, como promedio, en cerca de una décima parte de los niveles previos, lo que transformó fuertemente la rentabilidad relativa interna entre los sectores productivos en favor de las exportaciones; la creación de instituciones e iniciativas públicas de incentivo y apoyo general a las exportaciones, como Pro-Chile, la devolución del IVA, las misiones presidenciales y el fuerte papel comercial de las embajadas; las políticas de incentivo sectorial específico, como el subsidio forestal y la ley de inversión extranjera en la minería; las políticas macroeconómicas intencionadas que en momentos claves empujaron el proceso exportador, como fueron el alto tipo de cambio y la baja los salarios reales en los años ochenta (por eliminación de la reajustabilidad automática y la caída del salario mínimo); las políticas de infraestructura, desarrolladas con mayor fuerza en la década del noventa, como la modernización de las estructuras portuarias y de las carreteras de acceso.

A lo anterior se agregó un contexto internacional con disminuciones proteccionistas —en particular, baja de aranceles para los productos primarios, salvo defensas paraarancelarias de sectores agrícolas— a partir de acuerdos multilaterales, regionales y bilaterales y propiciados por los organismos de financiamiento internacional, como condición de su ayuda.

A partir de esto, se concluye que, junto a la gran baja de los aranceles, a la generación de un empresariado exportador y a la inversión extranjera, en la expansión exportadora ha desempeñado un papel significativo un conjunto de medidas y dispositivos institucionales, tanto internos como externos, que abrieron el espacio a dicha expansión y afirmaron la opción librecambista. El efecto estructural central de esa combinación de medidas es una economía que en los últimos dos decenios y medio ha multiplicado por seis su grado de apertura —considerando la relación entre comercio exterior y producto nacional como referencia—, y cuyo movimiento y evolución han quedado estrechamente ligados a los ciclos del comercio mundial, en particular el de los productos primarios.

Pero el significado total que ha tenido para la constitución de un nuevo orden económico el «desarrollo hacia afuera» se percibe cuando se considera la relación de ello con la existencia de una nueva estructura productiva. En efecto, el dinamismo exportador es un fenómeno unívocamente asociado a la recomposición sectorial y territorial del aparato productivo nacional. Como se señaló, se modifican fuertemente las relaciones de rentabilidad entre sectores antes protegidos y orientados hacia el mercado interno y los dirigidos hacia el mercado externo. El destino de la producción y su estructura sectorial y geográfica se redefinen al calor de la orientación librecambista. Se masifica y diversifica la explotación de la base de recursos naturales del país, que se constituyen en los principales productos de exportación, sea en bruto o con procesos de elaboración limitados. Al mismo tiempo se produce la pérdida de rentabilidad y el desplome relativo del aparato industrial previo, de bastante diversificación —salvo en bienes de capital— pero poco competitivo frente a los productos internacionales, en particular los sectores textil, metalmeccánico, de bienes intermedios, de capital y de consumo durable. Es una economía, por tanto, que rompe flujos económicos internos, ligados al desarrollo industrial, y que se ha recreado a través de la multiplicación de flujos externos.<sup>7</sup>

---

<sup>7</sup> Esta reestructuración es también intrasectorial y suele expresarse en cambios de importancia relativa entre productos dentro de un mismo sector, como, en la agricultura, la caída de los cereales y de los cultivos anuales y el dinamismo de otros, como el sector frutícola.

## La definición de un nuevo Estado

La estructuración de la nueva economía tiene en la reformulación del Estado otro de sus elementos característicos. Este nuevo Estado se constituye desde una reacción al que se fue configurando entre los años cuarenta y comienzos de los setenta y desde la generación de un nuevo cuerpo de principios que por un lado eliminan y por otro refundan su quehacer en la economía. Desde los inicios de la construcción del nuevo orden neoliberal se construye un discurso que concibe al mercado como «mecanismo» autosuficiente y virtuoso de regulación económica y, por oposición, al Estado como el causante solo de distorsiones e ineficiencias.<sup>8</sup> Sobre esa base se van eliminando sus funciones empresariales, planificadoras y de intervención para expandir la actividad económica

Pero el Estado real que se va constituyendo queda parcialmente velado por definiciones muy puras que no registran dimensiones de su quehacer. Más allá de los propios principios neoliberales radicales dominantes hasta la crisis de 1982 —y a veces negándolos—, el nuevo Estado tiene características más complejas, y aunque es reubicado en una «segunda fila», su papel sigue siendo clave en la nueva economía. Esto abre un campo de disputa —dentro de ciertos límites— sobre el volumen y las orientaciones de la política estatal, cuestión que se ve reforzada en momentos específicos en que se hacen visibles ciertas problemáticas y debates.

Su transformación más definitiva es con respecto a la tradición desarrollista que lo involucró directamente en la creación de empresas y la inversión productiva. Desaparece, entonces, como agente directo del crecimiento y la acumulación a través de ese conglomerado de empresas. Sin embargo, ello no elimina el hecho de que parte de su legitimidad y prestigio se sigue jugando en ese ámbito de logros: el de asumirse como un agente responsable de las tasas de crecimiento y de inversión, aunque esta vez estén, principalmente, bajo el mando directo de los agentes privados.

Más allá de su papel protagónico en la recreación de un empresariado, dentro de nuevas reglas del juego, el Estado se constituye como una fuerza auxiliar de su reproducción y dinamismo. Esto se expresa en su constante *monitoreo* del dinamismo y estabilidad del quehacer de los agentes privados: interviniendo en situaciones de crisis del proceso de acumulación; ampliando la expansividad del empresariado a través de campañas de promoción, de

---

<sup>8</sup> Es en ese sentido que se puede afirmar que la utopía (neo)liberal es la eliminación de la política y del Estado, concebidos básicamente como interferentes negativos en la esfera del mercado.

subsidios, de incentivos a la inversión, o de acuerdos comerciales; y facilitando constantemente la entrada de la inversión extranjera a través de variados instrumentos que se mueven desde lo tributario al trabajo sistemático sobre la imagen del país.

Dentro de esta línea de acción estatal *promocional* deben ubicarse las políticas de generación directa de externalidades positivas para el procesos de acumulación privada y de crecimiento nacional, las que representan, también, satisfacción de necesidades sociales. En ello se puede comprender desde la intervención en la *formación de capital humano* pertinente a las trayectorias que va siguiendo la demanda de trabajo, hasta la política de creación de infraestructura —camino, puertos, aeropuertos—. Ello se hace con una inserción mayor de la actividad económica privada en esos campos, a través de emprendimientos propios de inversión o como ejecución y mantenimiento de obras estatales. Esto último grafica bien la orientación estatal de buscar en el ejercicio de sus funciones establecer la máxima sinergia con el desarrollo del capital privado.

También el Estado abandona la voluntad de ser un agente clave en la asignación de recursos de inversión, es decir, de incidir de manera protagónica en la composición sectorial del crecimiento a través de sus inversiones directas o de mecanismos de incentivos que afecten intencionadamente las inversiones del sector privado. Esto al margen del efecto estructurante de la economía que tiene la orientación librecambista antes señalada. Sin embargo, el Estado sigue desempeñando papeles de «asignador de segunda fila», al promover dinamismos o transformaciones sectoriales, como las políticas de subsidio forestal. Además, busca incidir en los grados o ritmo en que se producen adecuaciones de sectores sometidos a nuevas condiciones de competencia, ya sea dando tiempo para la transformación de un sector o para la emigración de capital hacia otro, así como en políticas agrícolas de bandas de precios o ritmos especiales de desgravación arancelaria.

Otro aspecto de la acción estatal que se ha transformado y reducido se expresa en la distribución del ingreso y la riqueza. El enfoque predominante ha sido que propósitos y medidas de redistribución afectarían el crecimiento al actuar negativamente en los incentivos del sector empresarial. Los procesos redistributivos, tanto de activos económicos como de ingresos, son vistos como fuentes de estancamiento o cargados de connotaciones populistas. Se pasa, por tanto, de enfoques virtuosos —dentro de ciertos límites— entre distribución y crecimiento a otro contradictorio. Dicho enfoque se asienta y resulta funcional a un crecimiento más fuertemente basado en las exportaciones, al cual la demanda interna le resulta ahora menos clave para su reproducción que en el pasado.

De todas formas, el Estado no puede eliminar completamente su intervención redistributiva y buscar atenuar las fuertes desigualdades que provienen del funcionamiento de los mercados. En parte ello se fundamenta en la noción de Estado subsidiario fuertemente presente en la reconcepción del papel estatal en la economía y que reconoce la existencia de sectores sociales que están bajo ciertos umbrales de pobreza que los inhabilita para su inserción en los mercados. La dimensión distributiva adquiere mayor importancia con el paso a los gobiernos elegidos por sufragio popular, a partir de 1990, en que se expresaba una coalición de sectores sociales muy distintos de los que activamente habían sostenido a la dictadura. Como se señala más arriba, los límites infranqueados en cuanto a la magnitud de la intervención, son generar costos y desconfianza en el gran empresariado, poniendo en jaque la política de acumulación y crecimiento basada en los agentes privados. Este cuerpo de acciones tiene una dimensión sociogrupal y otra socioterritorial. La primera se refiere a la acción estatal que busca transferir recursos a clases sociales, a grupos etarios, étnicos, de género o discapacitados, y que han tendido a llamarse *vulnerables* en el léxico oficial. Las vías pueden ser monetarias o a través de la entrega de servicios, como salud o educación, de manera gratuita o subsidiada, la fijación de un salario mínimo o políticas de apoyo al micro y pequeño empresariado. La segunda se refiere a transferencia de recursos hacia territorios considerados de mayor pobreza. Ello se da a través de políticas puntuales o de mecanismos permanentes, como fondos de desarrollo regional o común municipal.

Otra modificación sustantiva del Estado es su relación con los distintos desequilibrios que se pueden generar con la dinámica económica. Esta ha sido la función señalada como central en su nuevo papel dentro de la economía. Se la concibe como su contribución principal para asegurar el *ambiente* macroeconómico que permita la confianza de los privados. No debe entenderse solo como algo que busca evitar los desequilibrios catastróficos a los que puede conducir la acción de los agentes en el mercado, sino también como forma de mantener en marcha la propia economía de mercado. Es decir, debe entenderse en el papel ambiguo de negar la autorregulación absoluta del mercado y de permitir su continuidad como principio organizador. Esta función se precisó más después de la crisis de 1982, que mostró los resultados a los que podía conducir una absoluta falta de mecanismos reguladores activos del Estado.<sup>9</sup>

---

<sup>9</sup> El mismo hecho del marcado predominio de los agentes y las relaciones de mercado en la constitución de la economía hace de esta tarea algo con márgenes de maniobra limitados, disminuidos, además, por la mayor interdependencia y apertura de la economía. Sin embargo, por ello mismo, hace del monitoreo de los desajustes una misión clave, y sin reemplazante, del Estado.

En esta dimensión, una primera forma de la intervención estatal es la definición de los precios macroeconómicos: el tipo de cambio, que busca actuar en el equilibrio en balanza externa, y el control inflacionario a través de su fijación o, como en los últimos quince años, a través de una política activa de venta y compra de divisas; y la tasa de interés interna interbancaria, que busca actuar sobre el gasto interno armonizándolo con las condiciones de producción interna y de situación externa. Una segunda es la política fiscal, a través de su efecto sobre el gasto agregado de la economía, que controla su volumen y compensa el comportamiento del gasto de origen privado, y evita también fluctuaciones demasiado agudas a través de la creación de fondos de estabilización. Por último se puede señalar la fijación directa o indirecta de salarios, a través de la política hacia el sector público y la fijación del salario mínimo. Lo común de estas intervenciones es que han estado marcadas por la centralidad que ha tenido el control inflacionario para definir su lógica. Este ha constituido el pilar ordenador de la política macroeconómica, apoyado en una realidad económica en crecimiento, al menos en los últimos quince años, que no ha presionado por políticas expansivas y de empleo.

Por último, una línea de acción que, al contrario de las primeras señaladas, tiene un carácter emergente y en desarrollo, paradójicamente, es el resultado de la disminución de la economía pública y del protagonismo del mercado como mecanismo organizador de las actividades económicas. Ello va obligando a la creación de una normatividad para el funcionamiento de esos mercados<sup>10</sup> que muestra los límites de la esfera mercantil para autorregularse sin producir desconfianzas, asimetrías o irracionalidades demasiado altas entre los agentes que se encuentran y configuran los mercados reales.

En efecto, un conjunto de normatividades que buscan nuevas formas de regulación emerge y se hace más recurrente en especial durante los años noventa. Un ejemplo inicial, es la normatividad para el mercado de capitales y el sistema bancario, luego de la crisis de una frágil regulación pública en 1982. Otro proviene de la privatización completa o parcial de áreas —y de activos— de la actividad económica, como previsión y seguridad social, educación superior, servicios eléctricos, producción de vivienda social, servicios sanitarios, etcétera, en los que se van observando graves perjuicios para los usuarios o beneficiarios. Otro género es la normatividad necesaria para regular la producción basada en el uso intensivo de recursos naturales, renovables y no

---

<sup>10</sup> Esta función estatal es reconocida por el pensamiento liberal como necesidad para el buen funcionamiento del mercado. Pero ello no establece el grado de la intervención, ni que dichas reglas del juego, «impersonales», son también el producto de intereses, fuerzas, disputas y acuerdos. En este sentido es que son definitivas del mercado real y lo hacen una construcción social.

renovables: los sectores pesqueros y forestales para permitir resguardar las condiciones de reproducción de los recursos respectivos. Por último, aquellos tipos de producción que generan fuertes externalidades negativas y deterioros ambientales. Allí está la propia producción forestal, por su carácter de monocultivo del pino, los relaves mineros o las fábricas contaminantes.

Del conjunto de estos antecedentes podemos reafirmar que el accionar estatal ha tenido una transformación cualitativa, que existe un nuevo Estado. En primer lugar, su peso en relación con el pasado es claramente menor, ya sea en el ritmo de crecimiento e inversión, en su dirección u opciones sectoriales, en la distribución de la riqueza y los ingresos, y en su incidencia en la macroeconomía. La economía depende, así, mucho menos de lo que haga o no haga el Estado y mucho más de las sensibilidades, expectativas y decisiones de los agentes privados, en particular de los más grandes. Ello guarda estrecha relación con la imposibilidad de alterar el patrón exportador señalado múltiples veces como deficiente para una modernización del sistema productivo nacional.

A su vez, en segundo lugar, se redefinen los pesos relativos de la acción estatal, cediéndole un peso relativo mayor al cuidado de los equilibrios macroeconómicos en particular en lo referido a la inflación y a las brechas de balanza de pagos, en tanto se entienden marcos básicos de entorno para los procesos de inversión privados, de competitividad de la oferta exportadora y de la llegada de capitales externos. En este sentido, dentro de la predominancia del equilibrio macroeconómico se produce una baja relativa del objetivo del pleno empleo frente al del control del gasto y la inflación. En el otro extremo, son débiles las políticas redistributivas del ingreso en relación con las desigualdades que se producen en el mercado desde mediados de los años setenta, lo que ayuda a explicar el hecho de que, a pesar del cambio del régimen y las fuerzas políticas gobernantes, no hayan existido alteraciones durante el decenio del noventa. En definitiva, la acción estatal queda mucho más limitada, en términos de funciones positivas como reactivas, a no dañar el proceso de acumulación privada, más aún si este aparece exitoso. Es dentro de esos marcos restrictivos que se realiza el aminoramiento de excesos y el control de desequilibrios.

Sin embargo, aun con esa pérdida de peso, el inventario anterior muestra que la economía chilena no es una economía sin Estado. Este conserva una presencia en todas las áreas propias de los Estados modernos e imprime límites a la realización del neoliberalismo doctrinal. En todas esas áreas de intervención se constituye un debate acerca de las orientaciones posibles que se expresará como falta o exceso de Estado, o como orientaciones alternativas, en las que se manifestarán intereses y enfoques. Ello suele expresarse con particularidad en coyunturas significativas para el conjunto de la econo-

mía, o para sectores significativos de ella. En esos debates surgen planteamientos que se ubican en zonas grises en términos de su reproducción o violación del estado neoliberal.

En ese sentido, las coyunturas económicas significativas van imponiendo su marca y tienen efectos sobre los pesos relativos de cada línea de quehacer o sobre la intensidad con que se conciba la intervención estatal. Así, por ejemplo, cierta regulación macroeconómica mayor desde la crisis de 1982; cierta incorporación mayor de la cuestión redistributiva a partir de 1990; una producción normativa mayor respecto de áreas económicas privatizadas a mediados de 1990; un mayor debate sobre cierta política desarrollista frente a las dificultades del paso espontáneo desde el mercado a exportaciones con mayor valor agregado.

Lo último muestra o explica que, dentro de márgenes que pueden ser alterados según circunstancias, pero aún bastante acotados, la acción estatal se hace campo de disputa permanente que pone en tensión orientaciones de acción diversas. En otros términos, se pone en juego la forma y orientación del sistema de intervención estatal y su imbricación con el mercado y los agentes empresariales, y el grado en que expresa otras orientaciones e intereses económicos.

## **Capacidades de arrastre y desintegraciones en la nueva economía exportadora**

Hemos señalado las transformaciones estructurales en el posicionamiento y carácter del empresariado, en las formas de la regulación económica, en la articulación de la economía interna con la externa y en el quehacer estatal. Un nueva *anatomía y fisiología* del crecimiento se configuran y, junto con ellas, se plantean las preguntas por su dinamismo, su capacidad difusora e integradora y su sustentabilidad o vulnerabilidad.

La economía de los últimos quince años ha mostrado un alto dinamismo bajo el liderazgo del sector exportador, hacia el que convergen las preguntas sobre el tipo de dinamismo que se va induciendo. Su imbricación con el resto de la economía nacional se hace clave para evaluar los efectos de arrastre y de integración que se puedan generar en la economía nacional bajo este nuevo estilo de crecimiento. Es necesario preguntarse por el grado en que dicho sector actúa como motor de la modernización económica, dinamizándola y configurándola. Desde allí podrá dilucidarse si estamos frente a un sector dinámico que expresa y promueve un dinamismo generalizado de la economía o ante un dinamismo con altas desarticulaciones internas. Dicho en tér-

minos comparativos, si supera, al menos, las capacidades integradoras parciales que tuvo la industrialización sustitutiva, tanto en términos económicos como sociales.

Las vías mediante las cuales las exportaciones contienen y posibilitan dinámicas económicas más amplias pueden ser múltiples, al menos potencialmente. Un primer efecto del dinamismo exportador se trasmite por la vía de los ingresos que genera y que se transforman en demanda y mercado para productos nacionales de consumo final, echando a andar un circuito económico interno. Con ello se dinamizan ramas de producción nacional que podrán ser muy diferentes, como alimentación envasada, construcción, turismo, servicios médicos privados, comercio o vestimenta. Esta dinámica inducida está disminuida porque parte de la demanda de consumo final es transferida hacia el exterior por la compra de bienes importados. Sin embargo, esta no es una filtración absoluta, pues esa misma dinámica importadora genera servicios, comercio y transportes.

Los determinantes clave de su importancia son el empleo directo creado por los sectores exportadores y los niveles salariales allí existentes. A este respecto se observa que el dinamismo exportador sostenido ha aumentado el empleo directo en ese sector, pero en tasas bajas y decrecientes. Ello muestra diferencias muy importantes entre los distintos sectores exportadores y, salvo en la agricultura —que presenta un alto empleo por valor exportado y una importante masa de trabajadores ligados a la exportación—, se observa una relación inversa entre creación de empleo por valor exportado e importancia en la creación de volumen de empleo. Este último depende de la importancia que el sector tiene en la estructura de exportaciones. Un ejemplo es la minería, con bajo empleo por valor exportado pero que todavía es significativa en el empleo en razón de la importancia de su valor exportado; un ejemplo en sentido contrario es la pesca, con un alto empleo por valor exportado pero de bajo peso en el valor y empleo total exportado.

Los salarios, por su parte, tuvieron una caída fuerte en los años de expansión exportadora de los ochenta y comienzan a recuperarse y a aumentar sostenidamente a fines de esa década. Puede decirse que, junto a las ventajas comparativas de poseer recursos naturales y al alto tipo de cambio, los bajos salarios fueron una clave de la recuperación económica chilena centrada en las exportaciones con posterioridad a la crisis. Ello ha dejado de tener el mismo peso en la década del noventa debido a la recuperación salarial en curso, aunque proveniente de niveles muy bajos. En términos relativos al resto de la economía, además, las empresas exportadoras muestran en promedio salarios más altos que en las empresas no exportadoras.

Lo anterior es estrechamente dependiente del grado de procesamiento de los productos exportados, es decir, de la capacidad que tengan de integrar

trabajo y calificación; lo que deberá traducirse en mayores ingresos de los asalariados. Las exportaciones chilenas siguen teniendo en la explotación de los recursos naturales su principal fuente de ventajas. Se trataría, en el lenguaje en uso, de ventajas comparativas estáticas más que ventajas competitivas dinámicas. Los encadenamientos productivos internos no son clave en los productos exportados y, aunque los productos con elaboración son más importantes que varias ramas que la exportación bruta, se trata de una elaboración primaria, como harina de pescado, frutas en conserva, pulpas y jugos, celulosa, u horticultura congelada y deshidratada. Las exportaciones industriales —en un sentido más estricto que el utilizado en las estadísticas oficiales—, a pesar de su aumento, son aún minoritarias y no han logrado transformar el secular carácter primario exportador de la economía chilena.

En términos de eslabonamientos hacia atrás del sector exportador, que pudiera expresarse, por ejemplo, en producción interna de maquinaria agrícola o forestal, o producción de barcos-pesqueros, tampoco la economía chilena muestra desarrollo. Esto, ligado al tipo de exportaciones antes señalada, constituye una relativa precariedad en cuanto al tipo de relación que el sector exportador establece con el resto de la economía y limita la calidad de sus efectos.

La vía que ha adquirido una especial relevancia para la inducción de dinámica desde el sector exportador ha sido la de los servicios que crecen enlazados con este. El crecimiento de varios sectores de actividad «no transable» se explica en parte por esta razón, como el comercio, el transporte y las comunicaciones y los servicios financieros, que muestran un dinamismo claramente superior al promedio nacional en los últimos doce años.<sup>11</sup>

También el sector exportador transmite efectos dinamizadores por la vía de reinversión de excedentes en otras ramas productivas. Ello, sin embargo, se ve limitado cuando parte de las ganancias sale del país, ya sea como remesa de utilidades en el caso de la inversión extranjera o como expansión productiva de grupos chilenos hacia otros países de América Latina, especialmente en áreas de servicios. Otra parte del excedente se transfiere a la economía interna a través de la recaudación de impuestos, tasa que es relativamente baja en el caso chileno, lo que permite al Estado financiar líneas de acción, generando actividad económica y empleo, e incluso externalidades para nuevas actividades económicas. Sin embargo, la carga impositiva nacional es baja.

De lo señalado se puede afirmar que la calidad o la densidad de arrastre del sector exportador es baja: no crea gran empleo directo por volumen de inver-

---

<sup>11</sup> Desde ciertas visiones, este tipo de enlace entre exportaciones y servicios estaría definiendo el carácter mismo del modelo chileno, más que el asociado a una segunda fase exportadora con mayor coeficiente de industrialización.

sión, no incorpora encadenamientos industriales, tiene bajo procesamiento interno, aunque sí dinamiza una importante economía de servicios. Sin embargo, tampoco puede hablarse de un sector exportador no determinante o aislado del resto de la economía y que no sea un factor explicativo de su dinamismo y el aumento del empleo. La respuesta a esa aparente paradoja es que su impacto parece deberse fundamentalmente al gran volumen expansivo de las exportaciones de manera sostenida durante los últimos quince años. Es decir, es un efecto por masa, por volumen, por extensividad; no por densidad, calidad de penetración o vertebración con el resto de la economía. Dicho de otro modo: no por la generación de un tejido económico interindustrial.

Lo anterior nos introduce en la cuestión de la integración económica y social que el estilo de crecimiento en curso crea. Este, según la experiencia del desarrollo económico, no es solo una resultante de los procesos sino también puede ser un factor para el propio desarrollo, en el sentido de que una mayor integración y sentimiento de unidad fortalecen propósitos y esfuerzos comunes. La base económica del periodo de industrialización sustitutiva y protegida decae y la industria deja de cumplir la función de integración parcial que tuvo. Ello no ha tenido un sucedáneo en la actual dinámica. Por un lado, no se ha desarrollado un sector de exportaciones industriales y, por otro, se observa un declive de la industria nacional dirigida al mercado interno. Las ramas exportadoras, a su vez, presentan los límites antes descritos para la generación de tejidos productivos.

De esto parece constituirse un dinamismo muy inequitativo y heterogéneo, con una estructura de muy diversos grados de integración económica y social al patrón internacionalizado de crecimiento, y con un núcleo pequeño globalizado. El actual sector exportador primario parece ofrecer menos potencialidades integradoras por su naturaleza específica. Las brechas en cuanto a situaciones y oportunidades tienden a reproducirse e incluso a ampliarse. Ello se asienta en una desproporcionada desigualdad en la propiedad de activos económicos.

El dinamismo laboral que genera, directa e indirectamente, tiene fuertes polaridades y comprende una gran cantidad de trabajos de baja calificación e ingresos, incluyendo, en parte, los propios del sector exportador, aunque tengan una productividad media mayor y presenten, al parecer, mayores grados de especialización y estabilidad laboral.<sup>12</sup> Si el dinamismo económico queda demasiado reducido al liderazgo del sector exportador primario o con bajo

---

<sup>12</sup> Esta sería la explicación de la más baja elasticidad empleo/salarios y empleo/producto en sector exportador respecto del resto de la economía. Es decir, ante cambios en los salarios o en el producto, el empleo cambia relativamente menos en el sector exportador.

procesamiento, la propia innovación tecnológica puede agravar la situación de empleo. Así, muchas de las inserciones en el mercado laboral son subalternas —como las de muchas mujeres— o expulsivas, como en el caso de jóvenes, o precarias, en términos muy generalizados.

El carácter dual de modernización y marginación es observable en diversas situaciones. El sector rural por un lado es penetrado por un capitalismo agrario más desarrollado que en el pasado, que lo moderniza e integra plenamente al proceso de acumulación —ya no lo bloquea— y por otro, produce diferenciaciones fuertes en su interior. La caída de los cultivos anuales, en particular los cereales y el trigo, han transformado el uso del suelo y la estructura productiva agrícola, y las nuevas rearticulaciones en torno a la agricultura dinámica, como la frutícola, y al sector forestal no logran insertar al conjunto. Deja en crisis de reproducción a la economía campesina, no competitiva externamente y sin defensa frente a la competencia externa y al propio avance de la productividad agrícola, y la transferencia a los empleos urbanos sigue siendo precaria. A ello se agrega una fuerza de trabajo asalariada que invierte la composición histórica y hace predominantes a los trabajadores temporales por sobre los permanentes.

La realidad de la economía campesina en gran parte expresa la más amplia de la pequeña empresa o pequeña producción en la minería, en el comercio, en la microempresa urbana y, en menor medida, la pesca artesanal. Allí existe alrededor de un 50% de la fuerza de trabajo —considerando a los trabajadores independientes— y, en general, se está lejos de las realidades tecnológicas de la gran empresa. Un ejemplo expresivo de ello es que la gran empresa, con alrededor del 20% de del empleo, genera el 95% de las exportaciones. Se producen segmentaciones de gran magnitud en el aparato productivo, lo que expresa y explica las bajas relaciones de encadenamiento entre pequeñas y grandes empresas. La subcontratación y la cooperación entre empresas diferentes es escasa, en bienes y servicios de poco valor agregado, y suele presentar características asimétricas.

Otra desestructuración ocurre en los sectores medios urbanos con la disminución de la economía pública, expresada en un menor volumen y peso del Estado en la economía. Se pierde su función de reproducción de amplios grupos a través del empleo público, que además cumplía una función igualadora respecto de la mayor dispersión de las remuneraciones en el sector privado. La necesaria reducción del *sobreempleo* allí existente no encuentra oportunidades equivalentes en el ámbito privado.

El consumo de bienes individuales a través del acceso al mercado cumple un papel dual. Por un lado integra a un universo simbólico común y moderno, *haciendo parte de*. Por otro, establece fuertes diferencias en el acceso material al consumo, creando sentimientos de frustración y violencia, así como el

aumento de estrategias ilegales. La tensión es en parte enfrentada a través de la fuerte expansión del sistema de crédito, que permite el acceso al consumo bajo condiciones de fuertes intereses implícitos.

Junto a estos elementos de desigualdad y desintegración cabe plantearse la cuestión de la sustentabilidad del crecimiento. Esto es importante porque en el último decenio y medio, al menos a partir de cierto momento, aquellos problemas no resueltos han contado a favor con un dinamismo que, salvo situaciones minoritarias, ha permitido la coexistencia del aumento de brechas con un mejoramiento absoluto generalizado y de eliminación de indigencia y pobreza oficialmente definidas. La existencia de vulnerabilidades en esa trayectoria dinámica podría fragilizar enormemente la reproducción del patrón económico en curso y amplificar los efectos desintegradores de la desigualdad. Desde ya debe señalarse que, si bien las orientaciones definitivas del modelo, en particular el de economía privada abierta, han permitido un dinamismo mayor que en el pasado, también ese movimiento es más expuesto a ciclos externos y, aun, crisis, los que pueden expresarse en caída de volúmenes y de precios de exportación.<sup>13</sup>

A esa amenaza cíclica debe añadirse que la elasticidad ingreso de la demanda por las actuales exportaciones nacionales tiene límites y debería ser decreciente en el tiempo, lo que expone a sobreproducciones y caídas de precios y replantea, desde un ángulo adicional, la necesidad de alterar su estructura demasiado basada en recursos naturales exportados en bruto o con baja elaboración.

Por último, debe considerarse que el dinamismo exportador deberá resguardar mínimamente ciertas condiciones ambientales que pueden amenazar contra sí mismo o que pueden levantar voces internas y externas más fuertes que las que han existido hasta ahora, a pesar de una cierta permisividad ambiental y varios problemas acumulados y no resueltos.

En suma, existen importantes debilidades integradoras del modelo exportador, dado el tipo de vinculación que establece con la economía interna. Ello tanto en lo económico-productivo —dada la escasez de tejido económico calificado que produce— como en los beneficios sociales directos e indirectos a través del empleo y los salarios. Ello ha sido contrarrestado por la notable expansividad que han tenido las exportaciones primarias chilenas, permitiendo sostener su ubicación dinamizadora del resto de la economía.

---

<sup>13</sup> Ello se está expresando actualmente en la caída fuerte del precio del cobre y en la reducción de mercados de venta para productos de exportación en dirección al Asia, luego de su crisis.

## Algunas observaciones finales

Desde un análisis histórico cabe preguntarse si el nuevo orden económico ha resuelto los problemas seculares enunciados como los problemas y los bloqueos al desarrollo nacional hasta principios de los setenta.

En este sentido, y trascendiendo las vicisitudes propias de la realidad chilena, debe señalarse que la experiencia neoliberal se funda en una visión conservadora que toma fuerza en los años setenta y que postula que la modernización económica debe anteceder a la modernización (democratización) política, rompiendo la visión optimista de las formulaciones forjadas desde los años cincuenta, en que ambas son concebidas como reforzándose mutuamente. Ello dará fundamento histórico a regímenes autoritarios que aseguren procesos de acumulación económica ordenada como requisito para un eventual orden político abierto en el futuro, que, si no, arriesga ser inestable. En términos ideológicos, tiene un significado fuertemente reactivo a las críticas y movimientos sociales contestatarios al capitalismo que se desarrollan en los años sesenta en variados lugares del «tercer mundo». En esta lógica, el régimen militar y su vertebración con un proyecto neoliberal radical representaron una particular salida a lo que A. Pinto había definido como la asimetría de la sociedad chilena entre un alto desarrollo relativo en lo político y un subdesarrollo en lo económico. Ello consistió en suprimir brutalmente el espacio político y emprender un proceso duro de modernización y acumulación económicas a través de una estrategia que combina empresariado, mercado y apertura al exterior.<sup>14</sup> En ese marco, cabe preguntarse si su puesta en ejecución, haciendo abstracción de sus requisitos políticos —que desde ya la descalifican como estrategia ejemplar—, ha generado una respuesta a los problemas seculares que también desde la visión de otras corrientes presentaba el modelo de la industrialización nacional.

De partida, esa evaluación debe considerar la existencia de un primer decenio de la instalación de la estrategia, en que lo destructivo parece más significativo que la consolidación de un nuevo orden. Ello significó enormes costos sociales y productivos que no pueden ser obviados. Es posteriormente que el éxito parece mostrarse de manera evidente a través de varios signos que modifican características históricas de la economía chilena. Las altas y sostenidas tasas de crecimiento del producto y del ingreso, normalmente de

---

<sup>14</sup> En parte, se apoyó en una lectura extremadamente sesgada del éxito en el crecimiento de las economías asiáticas, para el cual se escondió el importante papel desarrollista que jugó el Estado, la política selectiva de comercio exterior, las opciones sectoriales, el equilibrio entre expansión exportadora y de producción interna y el control del consumo suntuario de las clases medias, aumentando las tasas de ahorro.

ciclos más cortos; el crecimiento a lo largo del período de las tasas de ahorro e inversión, históricamente bajas; la expansión en el volumen y en la variedad de las exportaciones, históricamente insuficientes y dependientes de un solo producto; la constitución de un empresariado que desarrolla una alta capacidad de acumulación económica y rompe su dependencia del Estado; la dinamización del sector agrícola que había sido objeto central de preocupación en los años sesenta por su estancamiento y que justificaba la reforma agraria; y la generación de condiciones de desarrollo económico en una geografía más amplia del país, antes fuertemente centralizado en Santiago; todo ello contribuye a la existencia de afirmaciones de que estamos frente a un estilo de crecimiento cualitativamente superior a lo ensayado en décadas anteriores, y que, en concreto, ha resuelto sus limitaciones.

Sin embargo, los problemas presentan, al menos, una importancia tan alta como las virtudes señaladas, y son en buena medida el otro lado de la moneda. No cabe, por tanto, un mero ejercicio de identificar lo bueno y lo malo, dejando lo primero y eliminando lo segundo. Hay una imbricación más fuerte entre esos aspectos, lo que lleva a examinar con profundidad el modo en que se constituye y se reproduce la economía.

Así, el patrón de desarrollo económico muestra una acentuación de la heterogeneidad productiva y tecnológica en el tejido empresarial que hace difíciles o asimétricas sus articulaciones. Esto reproduce y acentúa una clásica problemática que ha fundado interpretaciones dualistas, de marginalidad, de heterogeneidad o de informalidad de la economía, en que el elemento común, más allá de la validez de las interpretaciones o conceptualizaciones, son las enormes discontinuidades en su tejido productivo. Esta situación tiene especial implicación para la mayor parte de la enorme cantidad de pequeñas y microempresas, en las que se agrupa, si agregamos a los trabajadores independientes, alrededor de un 70% de la fuerza de trabajo nacional. Ello va de la par de las distancias en las oportunidades laborales que se ofrecen, que se fundan en una estructura económica muy desigual, con una generación insuficiente de buenos empleos y expansión de situaciones contractuales que acentúan la desprotección e inseguridad social de sectores de trabajadores, y que se van imponiendo como el *modus operandi* de la economía. Asimismo, se va reproduciendo una gran desigualdad económica en cuanto a la posesión de activos económicos, dada la falta de elementos institucionales equilibradores. Igualmente, se distancian los accesos a los servicios sociales en lo que se expresa que el importante proceso de acumulación económica no va sirviendo para generar las bases de una sociedad que crea un bienestar social extendido que haga frente al vacío dejado por la crisis y el desmantelamiento del Estado bienestar. Las diferenciaciones productivas y sociales se expresan también como diferenciaciones territoriales, en que las condiciones

de vida y las oportunidades se van segregando en el espacio y van ayudando a reproducirlas, a falta de dinámicas que las contrarresten

El conjunto de estos factores actúa directamente en la generación, reproducción y acentuación de fracturas y desintegraciones sociales. Estas, a su vez, no son ajenas sino que constituyen el escenario dentro del cual se despliegan múltiples situaciones violentas, destructivas e ilegales, que suelen representar, además, costos económicos para la sociedad.<sup>15</sup>

Las enormes heterogeneidades y desigualdades han podido, en parte, ser enfrentadas por el dinamismo que ha tenido la economía. Sin embargo, ello no puede ser concebido como algo que se mantendrá de manera lineal. Las economías abiertas están expuestas a la importación de crisis externas, a lo que hay que añadir que la vulnerabilidad respecto del exterior, a pesar de la diversificación de las exportaciones, es potencialmente alta por la dependencia del mercado de los productos primarios o semiprimarios y del abastecimiento externo de los bienes intermedios y de producción para las empresas nacionales. Todo esto se verá expresado de manera más clara y dura en escenarios contractivos.

En consideración de lo anterior resulta necesario plantearse las modificaciones en el sistema de regulaciones que pudiesen hacer prevalecer orientaciones distintas y, en algunos casos, inversas a las que están en curso. Es en este marco de propósitos que aparece otro componente del estilo de crecimiento que se hace parte de su propia discusión. Se trata de que el liderazgo del sector privado de la gran empresa, su centralidad para el desarrollo económico, limitan enormemente las posibilidades de intervención en la economía desde políticas de desarrollo, en tanto ello pueda significar expectativas negativas para dicho agente. Esto se expresa en relación con políticas en los campos tributarios, de la seguridad social, de relaciones laborales, de empresas públicas u otras, y hace que la reproducción del nuevo orden económico se base en fuertes desequilibrios de poder que, cuando se intentan cambiar o se modifican parcialmente, producen efectos o subjetividades negativas en el empresariado.

De allí se deriva una conexión orgánica entre modelo de crecimiento y democracia de baja intensidad que se revela, de esa manera, como una característica más estructural y prolonga, de forma atenuada, el tipo de relación

---

<sup>15</sup> Esto llevaría a una discusión más profunda acerca de la cantidad de bienes y servicios, así como de la utilización de factores productivos, incluyendo conocimiento y tecnología especializados, que deben ser usados para enfrentar problemas que el propio estilo de crecimiento crea y que se expresan, por ejemplo, en gastos crecientes de seguridad o de salud mental y física. Es una parte del crecimiento en la disponibilidad de bienes y servicios que, en tanto buscan enfrentar los problemas que el crecimiento crea, no constituyen una adición neta al bienestar

de poderes que se constituyó bajo el régimen militar. Este desequilibrio debe ser entendido como una debilidad sustantiva si entendemos que las fortalezas de un estilo de crecimiento están conectadas con la integración económica de mediano plazo de todos los componentes de una sociedad, cuestión que necesariamente deberá reflejarse en una complejización de los dispositivos, mecanismos e instrumentos de regulación existentes, que suponen «contratos sociales» mucho más inclusivos que los actuales, entre los distintos segmentos de la sociedad.

## Bibliografía

- AGACINO, R., G. RIVAS y E. ROMÁN: *Apertura y eficiencia productiva: la experiencia chilena 1975-1989*, Documentos de Trabajo n° 92, PET, 1992.
- CENTRO DE ESTUDIOS PÚBLICOS: *El Ladrillo*, 1992.
- CEPAL: *La transformación de la producción en Chile: cuatro ensayos de interpretación*, Estudios e Informes de la CEPAL n° 84, 1993.
- CEPAL: *La Industria Chilena entre 1970-1994: de la sustitución de importaciones a la segunda fase exportadora*, proyecto CEPAL-CIID: «Reestructuración productiva, organización industrial y competitividad internacional en América Latina y El Caribe»
- BANCO CENTRAL: *Informe Económico y Financiero*, años 1980-1998.
- BANCO MUNDIAL: *Chile: estrategia para elevar la competitividad agrícola y aliviar la pobreza rural*, Estudios sobre Países, 1995.
- ECHEVERRÍA, M. et al.: *La industria del cuero y el calzado después de una década*, Estudios Sectoriales n° 9, PET, 1993.
- FFRENCH DAVIS, R.: *Liberalización de importaciones: la experiencia chilena en 1973-1979*, Estudios Cieplán n° 4, 1980.
- GARRETÓN, M. A.: *El proceso político chileno*, FLACSO, 1983.
- GONZÁLEZ, R.: «*Démocratie et développement au Chili*», en *Démocratie et Développement en Afrique, A. Latine et Asie*, Approche, Lovaina la Nueva, 1991.
- HACHETTE, D., y R. Lüders: «*El proceso de privatización de empresas en Chile, 1974-1982*», *Boletín Económico* n° 22, Instituto de Economía, Universidad Católica, 1987.
- HELD, G., y SZALACHMAN: *Regulación y supervisión de la Banca en la experiencia de liberalización financiera en Chile (1974-1988)*, CEPAL, 1989.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICAS: *Anuarios 1975-1996*.
- LAMARCA, F.: «*Bienestar social: crecimiento versus distribución*», discurso en Enade, Sociedad de Fomento Fabril, 1995.
- MELLER, P.: *Un siglo de economía política chilena (1890-1990)*, Andrés Bello, 1996.
- *Los Chicago Boys y el Modelo Económico Chileno, 1973-1983*, Apuntes Cieplán n°43, 1984.

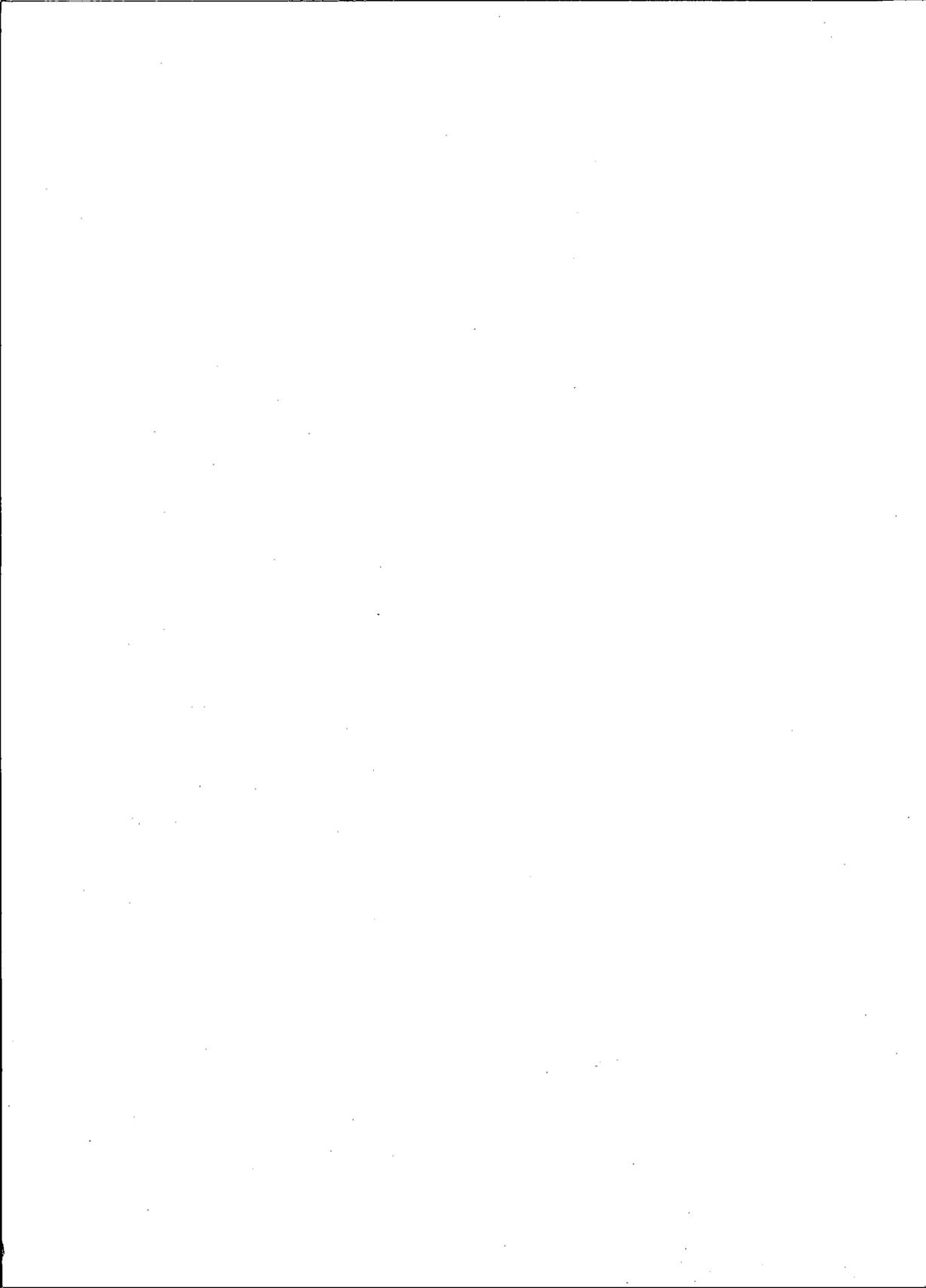
- *Economía Política de la Apertura Comercial Chilena*, CEPAL, Reformas de Política Pública nº 5, 1993.
- MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN Y COOPERACIÓN: *Balance de seis años de las políticas sociales, 1990-1996*.
- MINISTERIO DE HACIENDA: *Estadísticas de las Finanzas Públicas 1988-1997*, marzo de 1998.
- MONTERO, C.: *La revolución empresarial*.
- MOULIAN, T., y P. VERGARA: *Estado, ideología y políticas económicas en Chile: 1973-78*, Estudios Cieplán nº 3, 1980.
- MUÑOZ, O.: *Chile y su industrialización. Pasado, crisis y opciones*, Cieplán, 1986.
- MUÑOZ, O y A. M. ARRIAGADA: *Orígenes políticos y económicos del Estado empresarial en Chile*. Estudios Cieplán nº 16, 1977.
- UNIVERSIDAD NACIONAL ANDRÉS BELLO: *Estado empresario y privatización en Chile*, Investigaciones nº 2, 1990.
- RIESCO, M.: *Desarrollo del capitalismo bajo Pinochet*, Ical, 1989.
- Seminario «La crisis asiática y sus consecuencias: ¿crisis de la globalización?», Universidad Arcis, CETES, CENDA, PET.

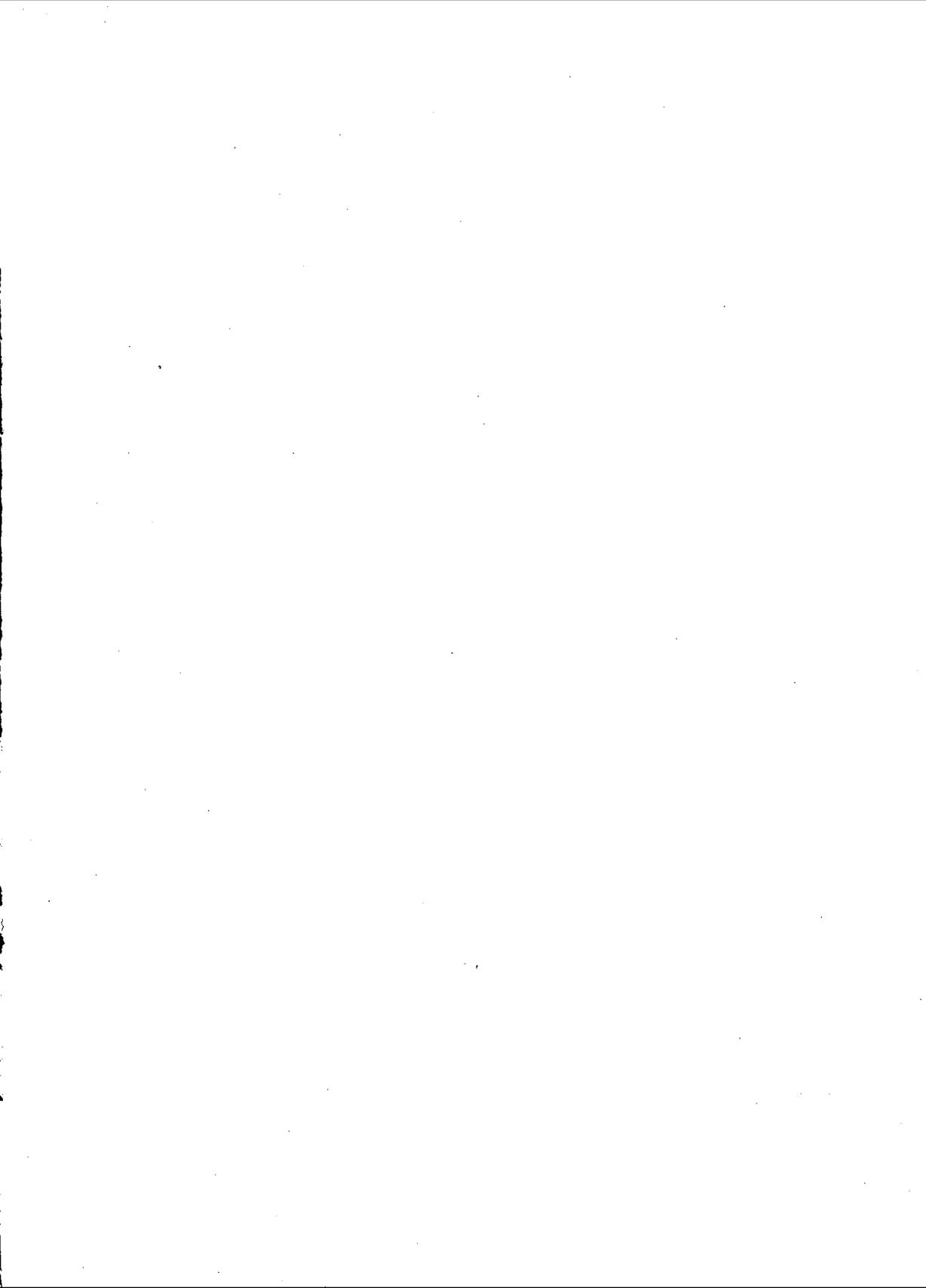
## Resumen

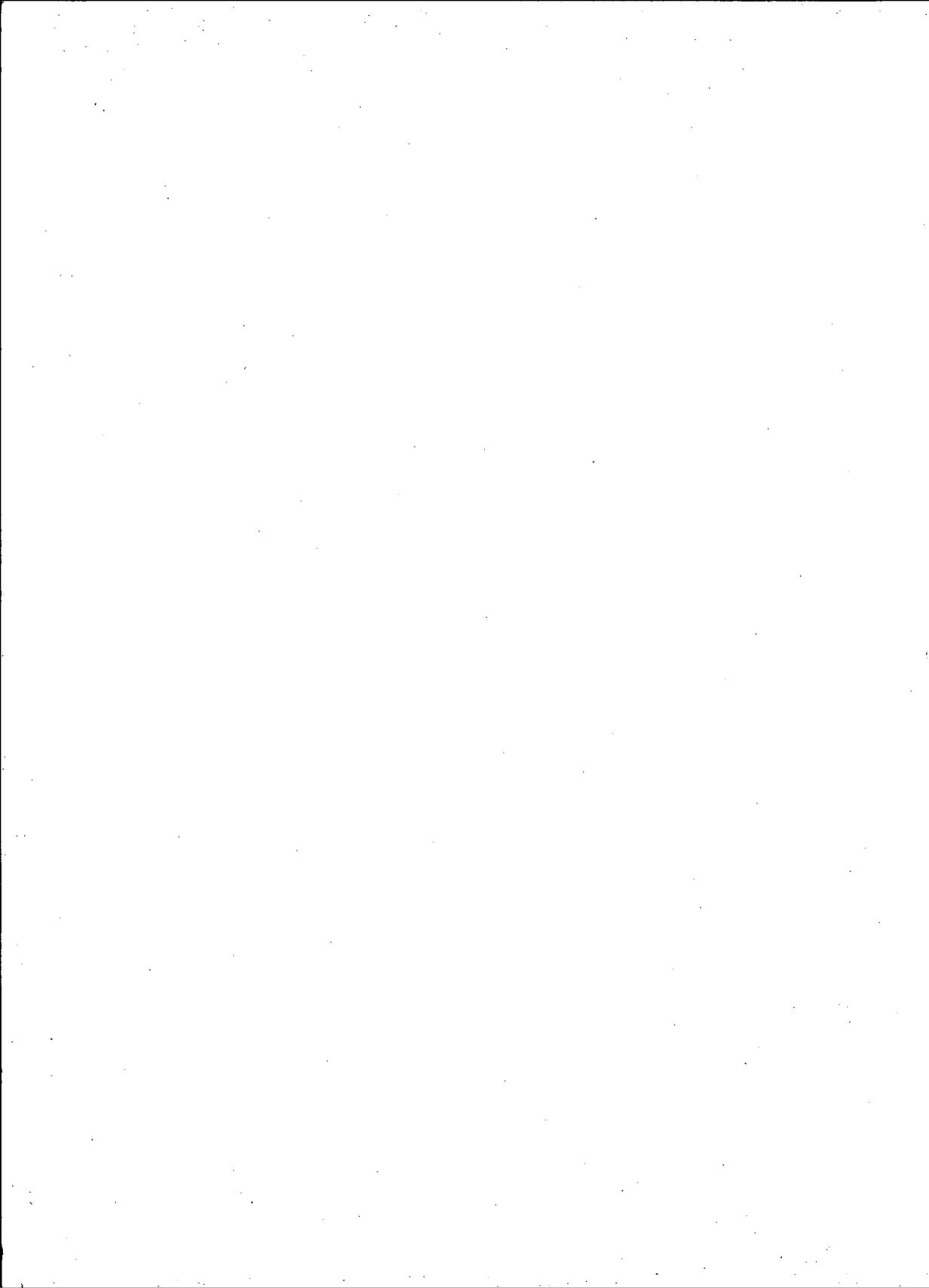
*El golpe militar de 1973 constituyó la condición política y el impulso de un nuevo orden económico en Chile. Durante la primera década de este proceso, la destrucción, con sus enormes costos sociales y productivos, parece pesar más que la construcción de ese nuevo orden, pero luego el éxito se muestra a través de varios indicadores que modifican rasgos históricos de la economía chilena: altas y sostenidas tasas de crecimiento del producto y del ingreso, crecimiento de las tasas de ahorro e inversión, aumento del volumen y variedad de las exportaciones, desarrollo de un empresariado con alta capacidad de acumulación con independencia del Estado, dinamización del sector agrícola y descentralización geográfica de las condiciones de desarrollo económico. Sin embargo, los problemas que se presentan son tan importantes como los éxitos señalados, lo que obliga a un examen cuidadoso del modo en que se constituye y reproduce la economía.*











# Contenido

## Presentación

### Tema central

#### **Tema central: Imagen, territorio y organización**

La imagen de marca del territorio,  
*por Eduardo Rebollo.*

Imagen corporativa: hacia la credibilidad organizacional,  
*por Analía Arbuet y María Lucía Calvo.*

Consultoría de identidad e imagen corporativa,  
*por Mario Tomás Schilling F.*

Gestión de calidad y del conocimiento: la comunicación en un camino de visiones compartidas y globalización,  
*por Roberto Fonseca Vieira.*

Tiempo y comunicación en las organizaciones. La trama del sentido,  
*por Ana Inés Pepe.*

Las asociaciones de gallegos en Montevideo como elemento propagandístico de la Galicia actual,  
*por Ana Belén Fernández Souto.*

El desarrollo territorial a partir de la construcción de capital sinérgico,  
*por Sergio Boisier*

Desafíos e incertidumbres de la descentralización en Uruguay.  
Impactos de la reforma constitucional en Uruguay,  
*por Alicia Veneziano.*

La economía chilena de los últimos 25 años,  
*por Raúl González Meyer*

#### **Temas centrales de Prisma:**

**N° 1, Sistema de enseñanza superior y desarrollo; N° 2, Ética y comunicación social; N° 3, Políticas sociales; N° 4, Globalización, descentralización y territorio; N° 5, El empleo en la sociedad contemporánea; N° 6, En torno a la democracia; N° 7, La empresa uruguaya frente a los desafíos contemporáneos; N° 8, Gestión cultural; N° 9, Las representaciones simbólicas de la integración; N° 10, Cultura y cambio en las organizaciones contemporáneas. N° 11, Nuevos temas en la educación. N° 12, Filósofos Vivos.**