
EL DESARROLLO TERRITORIAL A PARTIR DE LA CONSTRUCCION DE CAPITAL SINERGETICO

Sergio Boisier

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

Douglass C. North

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 en tanto que se le trata de alcanzar mediante acciones de orden cuantitativo. El autor propone apoyarse en el concepto de capital sinérgico para potenciar y articular nueve formas de capital, casi todas de carácter intangible, a fin de colocar a un territorio en el sendero virtuoso del desarrollo. Se trata de cuestiones cognitivas, simbólicas, culturales, sociales, cívicas, etc., que parecen vincularse más estrechamente con una contemporánea concepción del desarrollo que la construcción de infraestructura u otras acciones materiales, que, valiosas en sí mismas, no ecuacionan con el desarrollo.

En 1982 se publicó un pequeño libro por parte del ILPES (Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social) con el título POLITICA ECONOMICA, ORGANIZACION SOCIAL Y DESARROLLO REGIONAL, 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 como útil para formular investigaciones empíricas o para proponer acciones de política. En verdad era y es una propuesta novedosa, 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 sobreesimplificada 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 altérica 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 Econômica 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 POLITICO 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. Un énfasis particular conferí en ese 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) 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 lectura lata, 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, etc.) 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 METAFORA PARA UNA TEORIA DEL DESARROLLO TERRITORIAL, una propuesta más avanzada todavía, que recogió los planteamiento anteriores en un marco más coherente apuntando a la interacción entre conocimiento científico, consenso social 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 neo-liberal, 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, aún cuando si se presta atención al discurso contingente, tal preocupación pareciera pasar a segundo plano en relación al 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 le 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 paradójal que, precisamente en la ciencia que hace gala de una racionalidad instrumental, ésta 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 Calcagno y Calcagno (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 que: "*en una simplificación teórica se podría admitir como siendo plenamente desarrolladas, en un momento dado, aquellas regiones en las que, no habiendo desocupación de factores, sólo 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 lado, 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, presupuestado, como siempre, el crecimiento y por tanto la generación de excedentes; una mirada enfocada a las diversas formas de capital que es posible encontrar en un territorio (organizado) y que, si 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 al 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, etc.).

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, op.cit.) consideraré esta forma de capital como siendo 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 más importante en relación a 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 socio-económica 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, etc. No pueden controlar los factores de su propio crecimiento, pero deberían al menos poder influenciar 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".

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 y por tanto habrán 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 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 debiera, por un lado, entroncarse con la cultura y las tradiciones locales y que, por otro, debiera 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 conteniendo sólo 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: *conócete a tí 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 el Evangelista al decirse allí: "*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 auto-referencia, incluso, para construir imágenes corporativas territoriales, indispensables en la concurrencia internacional actual. Moscovisi (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 está siendo publicado durante 1998 en varias partes y que aparecerá primeramente 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 donde, 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, etc.) y materiales, específicos a 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 cuidadosamente acerca 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 puede 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 a un cierto grupo social territorialmente definido y en tal sentido, como se dijo, 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, etc. 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 a un bajo nivel de realización material). En esta perspectiva hay que recordar el clásico estudio de John Walton (1977) sobre el papel de las élites 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 de pie de página # 2) en la línea de North, Oates y de Williamson, todos apuntados como creadores de la " escuela neo-institucionalista del desarrollo". Como es obvio, el capital institucional hace referencia, en primer lugar, al

catálogo censal 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 a 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 neo-institucionalista, las palabras tienen un significado a veces diferente al usado acá: las instituciones (para North) son las reglas del juego, y las organizaciones son las estructuras que usualmente denominamos indistintamente como instituciones u organizaciones. En artículo EL VUELO DE UNA COMETA.... (op.cit.) discutí estos asuntos. La importancia primordial de las instituciones radica en su ligazón con los costos de transacción, que, de acuerdo a North (1993) se encuentran en la base de la formación de organizaciones. El tejido institucional y organizacional, esto es, el conjunto tanto de normas y 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 sólo en función del número y del tamaño de las organizaciones o del volumen de las regulaciones; quizás si tanto o más importante es el tipo de relación inter-organizacional 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 la interdependencia de ellas. 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/o cooperación inter-organizacional (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 "*, etc. 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. El "sentir", en la acción social, remite a las ideas de Habermas y de Maturana, sobre racionalidad comunicativa y racionalidad conversacional respectivamente.

Como sucede en 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 "slogans" usado como graffiti 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, en forma permanente contribuye 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 (op.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 Luhman (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 inter-personal 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 pre-hispánica de la minga (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 seguida 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 en 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 la gente dependa 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 neo-liberal 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 NACION, de Buenos Aires, en su edición del día 27/7/98 (pág.6) publicó una crónica acerca de la confianza institucional expresada por la población (una muestra de ella) en varios países latinoamericanos. Para algunos países, la situación es realmente preocupante en relación a la falta de confianza en algunas instituciones pilares del Estado y de la sociedad.

CONFIANZA EN INSTITUCIONES

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

1997

	IGLESIA	FF.AA	P.JUDI CIAL	PRESI DENTE	POLICIA	CONGRESO	P.POLI TICOS	T.V.
Argent	59	34	20	23	16	33	29	52
Bolivi	81	35	27	36	19	32	20	52
Brasil	68	59	43	36	31	27	18	36
Colom	77	55	40	33	43	33	21	47
C.Rica	80	--	43	33	34	33	26	44
Chile	79	48	42	61	52	54	35	56
Ecuad	73	71	30	28	33	20	16	50
E.Salv	80	40	46	49	53	49	45	45
Guate	70	34	28	35	26	28	24	41
Hondu	89	56	53	35	53	54	40	35
Méxic	66	44	26	31	26	34	31	26
Nicara	78	41	39	39	40	38	30	45
Pana	85	--	34	45	48	27	28	60
Parag.	87	47	32	26	36	36	27	51

Perú	78	37	18	33	29	26	20	48
Urugu	57	43	54	52	47	45	44	46
Venez.	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 con 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, # 6) una sección especial titulada *Government Action, Social Capital and Development: Creating Synergy across the Public-Private Divide* conteniendo 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 movilized 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" versus la "constructibilidad" de estas relaciones. Se pregunta: ¿ depende la posibilidad de la sinérgia 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 sinérgia en lapsos relativamente cortos ? Es interesante reproducir algunas de las limitaciones que el propio Evans señala al surgimiento de la sinérgia 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 ? Aún 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" .

¿ Cómo hacerlo ? Primero, evaluando empíricamente la existencia y el stock disponible de cada forma de capital . 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 en relación a la medición del stock de estas diferentes formas de capital, o de algunas de ellas. Es cierto que, tratándose como se trata, de activos intangibles, la tarea no es nada de fácil. Pocos años atrás –en 1996-- el Gobierno de Chile se vió 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 región (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, con el encargo de proponer una solución intermedia, entre el rupturismo de una demanda radicalizada y la inacción, el inmovilismo e incapacidad de respuesta mostrada históricamente por el Gobierno.

Los expertos sugirieron reforzar considerablemente el "espacio de maniobra" 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 , no fué posible realizar mediciones, aunque sí resultó factible preparar una suerte de propuesta pública/privada de acción a favor del crecimiento provincial (denominada, con toda propiedad , Agenda Pactada). En otras palabras, fué posible activar un "capital social" latente en la provincia (reduciendo la desconfianza inter-institucional), pero no fué posible realizar una tarea de investigación supuestamente más sencilla.

El reciente trabajo de Guimaraes (1998, op.cit.) ofrece varias sugerencias de medición en relación a las cinco categorías de capital que el mismo utiliza (capital natural, construido, humano, social, institucional); parece que sólo faltaría un terreno para un ejercicio práctico de medición conjunta. El documento de Grootaert (op.cit.) sugiere —en relación al capital social— determinar por ejemplo, el número de asociaciones existentes (en la sociedad civil), su membresía, la frecuencia de reuniones, etc. 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. Sólo me parece ahora pertinente hacer referencia al más didáctico de ellos : LA MESOECONOMIA TERRITORIAL. INTERACCION ENTRE PERSONAS E INSTITUCIONES. En este trabajo se describen diez pasos para 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 a los fenómenos de interacción social e intercambio de información y, por extensión, en relación a la confianza y por tanto a su papel en la conformación del capital social y del 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 nó, 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 impulsor 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, hacer una reingeniería de ellos, (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 cuasi-final (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 direccionar las varias formas de capital intangible; la función de la capacidad social para hacer ésto 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

Boisier S. Política económica, organización social y desarrollo regional, ILPES (Cuaderno # 29), Santiago de Chile, 1982 (en inglés: Economic Policy, Social Organization and Regional Development, ILPES, Santiago de Chile, 1982).

Boisier S. "Em busca do esquivo desenvolvimento regional: entre a caixa preta e o projeto político" en: Planejamento e Políticas Públicas, # 13, IPEA, Brasília, Brasil, 1996.

Boisier S. "El vuelo de una cometa. Una metáfora para una teoría del desarrollo territorial" en: Revista Latinoamericana de Estudios Urbano Regionales (EURE), # 69, Instituto de Estudios Urbanos, Universidad católica de Chile, Santiago de Chile, 1997 (también en: Revista de Estudios Regionales, # 48, Universidades de Andalucía, Málaga, España, 1997).

Bourdieu P Las cosas dichas, GEDISA Editorial, Barcelona, España, 1993

Bourdieu P. Razones prácticas.Sobre la teoría de la acción, Editorial Anagrama, Barcelona, España, 1994.

Bourdieu P. "Symbolic Power" en: Critique of Anthropology, # 13/14, , Sage Publications, Londres, 1997.

Calcagno A.E.+A.F.Calcagno El Universo Neoliberal, Alianza Editorial, Buenos Aires, 1995

Coleman J.S. Foundations of Social Theory, Harvard University Press, Cambridge, Mass. 1990.

Durston J. Building Social Capital in Rural Communities, Paper delivered at the 1998

meeting of the Latinamerican Studies Association (LASA), September, 1998.

Enríquez E. "Cómo estudar as organizacoes locais" en: Gestao Contemporanea. Cidades estratégicas e organizacoes locais, Fundacao Getulio Vargas, EDITORA, Río de Janeiro, Brasil, 1996

Evans P. "Introduction: Development Strategies across the Public-Private Divide" en: World Development, vol. 24, # 6, Pergamon Press, 1996

Furtado C. A economía brasileira, Editora A Noite, Río de Janeiro, 1954.

Fukuyama F. Confianza. Las virtudes sociales y la capacidad de generar prosperidad, Editorial Atlántida, Buenos Aires, Argentina, 1995

Grootaert C. Social Capital : The Missing Link ? The World Bank, Social Capital Initiative, Working Paper # 3, Washington, April 1998.

Guimaraes R. Aterrizando una cometa: indicadores territoriales de sustentabilidad, documento de trabajo, ILPES/DPPR, Santiago de Chile, 1998.

Luhman N. Confianza, Editorial ANTHROPOS, Barcelona, España, 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, España, 1994

Moscovici S. "The phenomenon of social representations" en: R. Farr+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.+ I. McDermott Introducción al pensamiento sistémico, EDICIONES URANO, Barcelona, 1998

Peyrefitte A. La sociedad de la confianza, Editorial Andrés Bello, Santiago de Chile, 1996.

Restrepo P.P. "Capital social, crecimiento económico y políticas públicas" en: Lecturas de Economía, # 48, Departamento de Economía, Universidad de Antioquia, Medellín, Colombia, 1998.

Vetter J.+R. Fuentes "Inversión en capital humano e investigación y desarrollo" en: Estudios Públicos, # 4, Centro de Estudios Públicos (CEP), Santiago de Chile, 1991.

Walton J. Elites and Economic Development, Institute of Latinamerican Studies, University of Texas, Austin, 1977.

Williamson O. E The Economic Institutions of Capitalism, Free Press, New York, 1985.