

## 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)

### Resumo

Este trabalho coloca como hipótese principal a existência de uma incoerência lógica na idéia de desenvolvimento (territorial, neste caso). Tal incoerência aparece na maneira de conceber as variáveis, tanto independentes (fatores causais do desenvolvimento) como dependentes (o desenvolvimento em si mesmo). Em termos simples, o desenvolvimento bem entendido é um fenômeno de ordem qualitativa, mesmo tratando-se de alcançá-lo através de ações de tipo quantitativo. O autor propõe apoiar-se no conceito de *capital sinérgico* para articular nove formas de capital, quase todas de caráter não concreto, e que teriam a capacidade de levar um território no caminho seguro do desenvolvimento. Trata-se de questões cognitivas, simbólicas, culturais, sociais, cívicas etc., que parecem vincular-se mais estreitamente com uma contemporânea concepção de desenvolvimento do que as visões infraestruturais. Estas últimas, apesar de importantes, não apresentam de modo completo a idéia de desenvolvimento.

**Palavras-chave:** desenvolvimento territorial, capital sinérgico.

### Abstract

The main hypothesis of this paper is that there is some incoherence on the idea of territorial development. Such incoherence shows itself whenever we conceive either the independent variables (the causes of the development) or the dependent variables (the development as such).

Development must be viewed as a qualitative phenomenon, although it could be erroneously thought that quantitative actions suffices to cause territorial development.

The autor uses the concept of *synergetic capital* as a mean of making intelligible nine aspects of the capital, aspects which are not concrete. These aspects would be able to

\* ILPES/CEPAL, Santiago, Chile.



develop (in the broader sense) a territory. A lot of symbolic, cultural, social etc. questions are dealt. These questions seem to be more bounded up with a contemporary conception about development than the old infrastructural points of view. These, although important, do not suffice to build a complete picture of development.

**Keywords:** Territorial development, synergetic capital.

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,<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 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 diferenciaron 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

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

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. La misma idea, ahora tan ampliamente ifundida, de la construcción social de las regiones, emergió de esta propuesta.

No puede resultar muy extraño el interés despertado por esta propuesta. 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, 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 la negociación regional/nacional. Además con bastante antelación, la propuesta destacaba la naturaleza *endógena* del desarrollo. En suma, la propuesta *asignaba tareas a los actores y possibilitaba escapar de la maná 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 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 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" hirschmaniana 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 particular.

Los factores destacados para estos efectos son 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 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, 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 planteamientos 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 propone “recuperar el Estado” a fin de reestablecer 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 la inquietante cuestión del *desarrollo* como preocupación fundamental de política pública, aún cuando si se presta atención al discurso contingente, tal preocupación pareciera pasar 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 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 paradójico que, precisamente en la ciencia que hace gala de una racionalidad instrumental, ésta falle en 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 diciendo 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”.

Si el desarrollo es un resultado intangible, pues, entonces, los factores que lo gatillan también deben pertenecer a tal dimensión. El crecimiento económico, resultado material, está principalmente asentado en factores de igual naturaleza, el capital económico en primerísimo lugar; el desarrollo, 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 flujos de energía dirigidos precisamente a articular otras nueve 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 neo-liberalismo: 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.

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 Stohr, John Durston, Peter Evans, Elinor Ostrom, este autor, entre otros, están reflexionando sobre el mismo tema desde diferentes latitudes.

La forma más primitiva y elemental de capital no será considerada. 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* esto es, el stock de recursos financieros que, período a período, está disponible para fines de inversión en cada región. Para ser coherente con mis planteamientos anteriores (Boisier: 1997, *op.cit.*) consideraré esta forma de capital como siendo esencialmente *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 del crecimiento, pero deberían al menos poder *influir* sus decisiones. 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 reciente 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 complejas y en regiones de primitiva simpleza.

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 del capital cognitivo 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 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 parecerá 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).

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 "molas" textiles del Archipiélago de San Blas, en Panamá). El capital cultural puede mostrar razgos 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.

Una quinta categoría de capital coincidiría con el *capital institucional*, en la línea de North, Oates y de Williamson, todos apuntados como creadores de la "escuela institucionalista del desarrollo". Como es obvio, el capital institucional hace referencia, en primer lugar, al catastro 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 que para la escuela 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 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 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 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 un lugar preciso: 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,*

*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 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>2</sup>. 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 há 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 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, 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 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

<sup>2</sup> Después de consideraciones como éstas, la presencia de los economistas en el tema del desarrollo bien entendido se justifica sólo porque éste descansa en la acumulación y en el crecimiento!



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 incaica 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 llamó "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 públicos 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.<sup>3</sup> 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	POLI- CIA	CONGRESO	P.POLI- TICOS	T.V.
Argen	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
Colomb.	77	55	40	33	43	33	21	47
Costa R.	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
E. Salva.	80	40	46	49	53	49	45	45
Guatem.	70	34	28	35	26	28	24	41
Hondur.	89	56	53	35	53	54	40	35
México	66	44	26	31	26	34	31	26
Nicarag.	78	41	39	39	40	38	30	45
Panamá	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
Urug.	57	43	54	52	47	45	44	48
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)

<sup>3</sup> La crónica se titula *La democracia es un valor, pero sin confianza en los partidos* y está firmada por Ricardo López Dusil y es extraída de la tercera medición del *Latinobarómetro*, un estudio de opinión pública.



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 (v.24, n. 6) sección especial titulada *Government Action, Social Capital and Development: Creating Synergy across The Public-Private Divide* conteniendo varios trabajos recedidos 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" versus la "constructibilidad" de estas relaciones. Se pregunta: depende la posibilidad de la sinergia principalmente 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? 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.

Por supuesto que la novena categoría de capital 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 desarrolla 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>4</sup>

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 (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

<sup>4</sup> Al momento de escribir este párrafo (16/7/98) 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.



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,<sup>5</sup> 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 surgieron 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 psico-social, considerando esta tarea como una forma de producir *capital social*. Al contrario de lo observado con otras experiencias empíricas<sup>6</sup>, 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, construído, humano, social, institucional)<sup>7</sup>; parece que sólo faltaría un terreno para un ejercicio práctico de medición conjunta.

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<sup>8</sup>. En este trabajo se describen

<sup>5</sup> El autor de este documento entre ellos, junto con los Sres. Dockendorff y Esteban Marinovic.

<sup>6</sup> Véase por ejemplo: Londoño Juan Luis de la C. Violencia, Psychis y Capital Social: Notas sobre América Latina y Colombia, Santafé de Bogotá, Colombia, 1996. Trabajo citado por Piedad Patricia Restrepo, op cit.

<sup>7</sup> La similitud - dentro de cierto rango - entre ambos trabajos, el de R. Guimaraes y éste 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>8</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.

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.

## REFERENCIAS

BOISIER, S. *Política económica, organización social y desarrollo regional*, ILPES (Cuaderno n. 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. In: *Planejamento e Políticas Públicas*, n. 13, IPEA, Brasília, Brasil, 1996.

\_\_\_\_\_. El vuelo de una cometa. Una metáfora para una teoría del desarrollo territorial. In: *Revista Latinoamericana de Estudios Urbanos Regionales (EURE)*, n. 69, Instituto de Estudios Urbanos Universidad católica de Chile, Santiago de Chile, 1997 (también en: *Revista de Estudios Regionales*, n. 48, Universidades de Andalucía, Málaga, España, 1997).

BOURDIEU, P. *Las cosas dichas*. Barcelona: GEDISA Editorial, 1993.

\_\_\_\_\_. *Razones prácticas. Sobre la teoría de la acción*. Barcelona: Editorial Anagrama, 1994.

\_\_\_\_\_. Symbolic Power. In: *Critique of Anthropology*, n. 13, 14, Sage Publications, Londres, 1997.



- CALCAGNO, A. E., CALCAGNO, A. F. *El Universo Neoliberal*. Buenos Aires: Alianza Editorial, 1995.
- COLEMAN, J. S. *Foundations of Social Theory*. Cambridge: Harvard University Press, 1990.
- DURSTON, J. *Building Social Capital in Rural Communities*. Paper delivered at the 1998 meeting of the Latinamerican Studies Association (LASA) September 1998.
- EVANS, P. Introduction Development Strategies across the Public-Private Divide. In: *World Development*, v. 24, n. 6, Pergamon Press, 1996.
- FURTADO, C. *A economia brasileira*. Río de Janeiro: Editora A Noite, 1954.
- FUKUYAMA, F. *Confianza. Las virtudes sociales y la capacidad de generar prosperidad*. Buenos Aires: Editorial Atlántida, 1995.
- GUIMARAES, R. Aterrizando una cometa: indicadores territoriales de sustentabilidad. *Documento de trabajo*, ILPES/DPPR, Santiago de Chile, 1998.
- LUHMAN, N. *Confianza*. Barcelona: Editorial ANTHROPOS, 1996.
- MONTERO, M. Indefinición y contradicciones de algunos conceptos básicos en psicología social. In: MONTERO, M. (Coord.) *Construcción y crítica de la psicología social*. Barcelona: ANTHROPOS, 1994.
- MOSCOVICI, S. The phenomenon of social representations. In: FARR, R., Moscovici, S. *Social Representations*. Cambridge: Cambridge University Press, 1984.
- NORTH, D. C. Instituciones, cambio institucional y desempeño económico. *Fondo de Cultura Económica*, México, 1993.
- PEYREFITTE, A. *La sociedad de la confianza*. Santiago de Chile: Editorial Andrés Bello, 1996.
- RESTREPO, P. P. Capital social, crecimiento económico y políticas públicas. In: *Lecturas de Economía*, n. 48, Departamento de Economía, Universidad de Antioqía, Medellín Colombia, 1998.
- VETTER, J., FUENTES, R. Inversión en capital humano e investigación y desarrollo. In: *Estudios Públicos*, n. 4, Centro de Estudios Públicos (CEP), Santiago de Chile, 1991.
- WILLIAMSON, O. E. *The Economic Institutions of Capitalism*. New York: Free Press, 1985.