

Incertidumbre, capital social y desarrollo local: enseñanzas para una gobernabilidad sostenible del territorio¹

Roberto Camagni*

RESUMEN: El artículo presenta un conjunto de reflexiones sobre los cambios que se han producido en los últimos años en cuanto a los problemas de desarrollo local. En particular, enfatiza la fuerte presencia y aumento de incertidumbres y la aceptación de que los problemas territoriales y urbanos son cada vez más complejos. Todo ello se pone en relación con los requerimientos actuales de gobernabilidad y la necesidad de potenciar las instituciones y la cooperación a todos los niveles. Uno de los ejemplos positivos que contempla el artículo es el de los *milieux innovateurs*, cuyas características revisa como posible referencia para la generación de «capital social», aunque este concepto se toma con un sentido distinto del tradicional en Economía ya que se enfatiza su carácter de «capital de relación». En su parte final, el trabajo subraya las ventajas de la planificación estratégica que se está llevando a cabo en algunas ciudades, entendida como un proceso muy participativo, con acuerdos de cooperación entre los agentes económicos, los ciudadanos y las autoridades locales. La planificación estratégica aplicada a las ciudades, concluye el autor, constituye un excelente instrumento que permite generar nuevas formas de auto-organización y de gobernabilidad de la comunidad que colocan al conjunto de la ciudad, a los ciudadanos y no sólo a la administración local, en el centro de los procesos de decisión y de las transformaciones locales.

Clasificación JEL: R1, R5, H7.

Palabras clave: Incertidumbre, complejidad de los procesos, desarrollo local, capital social, planificación estratégica.

ABSTRACT: The article offers some reflections on the important changes that local development has experienced along the last decades. In particular, it emphasizes the strong and increasing presence of uncertainties and the complex character of the actual urban and territorial problems. All this must be confronted to the requirements of governability, the importance of institutions and social co-operation. The article un-

* Departamento de Economía, Management e Ingeniería Industrial.
Politécnico de Milán. Piazza Leonardo da Vinci, 32; 20133 Milán.
E-mail: roberto.camagni@polimi.it

derline some positive aspects of the *innovative milieu* as an example of creating «social capital», this concept particularly understood as «relationships capital». The final section of the article emphasizes the advantages of the urban strategic plans, built through very participative processes aiming to get cooperation agreements between the economic agents, the citizens and the local authorities. According to the author, the urban strategic plans are an excellent instrument leading to new forms of self-organization and better governability because it helps the city, the citizens and not only the local administration to be placed into the center of the decision processes and the local transformations.

JEL classification: R1, R5, H7.

Key words: Uncertainty, processes complexity, local development, social capital, strategic planning.

«Especially remarkable is the explicit and complete exclusion from the theory of perfect competition of all personal relationships existing between the parties. In actual life the fact that our inadequate knowledge of the available commodities or services is made up for by our experience with the persons or the firms supplying them—that competition is in a large measure competition for reputation or good will—is one of the most important facts which enables us to solve our daily problems».

(Friedrich August von Hayek, *Individualism and economic order*, 1947)

1. Introducción: complejidad e incertidumbre¹

Los modernos sistemas económicos y territoriales se caracterizan por su intrínseca complejidad: en su estructura, en la interacción externa e interna, en las fuerzas que condicionan su desarrollo, en las preferencias y comportamientos de los sujetos que forman parte de los mismos y en los sistemas de gobierno.

Desde el punto de vista macroscópico, la complejidad se plantea como imposibilidad de prever el recorrido evolutivo de cada uno de los sistemas y los cambios de su estructura interna como respuesta a los estímulos exteriores de un contexto turbulento. Desde un punto de vista microscópico se manifiesta como *incertidumbre* y, por lo tanto, como limitación de la posibilidad de actuar racionalmente tal y como desean los economistas: escasez de información relevante, conocimiento limitado de las relaciones causales, dependencia de los resultados de las decisiones de comportamiento, desconocidas o poco previsibles, de los demás sujetos. El contexto cognitivo se convierte en un contexto de *bounded rationality*, en el que adquieren relevancia los comportamientos y dispositivos mediante los cuales los agentes económicos limitan los riesgos en los contratos, sobre todo, en los que hacen referencia a los procesos innovadores.

¹ Traducción a cargo del Servicio de Traducción de la Universidad Autónoma de Barcelona. Revisión de Juan Ramón Cuadrado Roura.

La Ciencia Regional, en su historia de los últimos cincuenta años, ha afrontado sobre todo la problemática que he definido como macroscópica, asumiendo plenamente el paradigma de complejidad que está presente en otras ciencias (biología, química y física de las «estructuras disipativas», ecología matemática,...). En cambio, la atención prestada a la problemática microscópica ha sido muy inferior, aunque ha permitido lograr importantes innovaciones teóricas, metodológicas e interpretativas en algunas disciplinas próximas como la economía institucional, la economía industrial o la teoría de los juegos.

Todo esto proviene, probablemente, de la falta de entidad de la «unidad de análisis» de los estudios regionales (¿el individuo y la empresa? ¿el distrito? ¿la ciudad? ¿la región?), respecto a otras disciplinas que han adoptado directamente el individualismo metodológico. Pero, la adopción de un enfoque microscópico abre interesantes ámbitos de reflexión e investigación y tengo la convicción de que asumir un planteamiento analítico, que tome como punto de partida de las modalidades con las que se asumen las decisiones en el nivel microeconómico, puede dar una nueva visión de los procesos y fenómenos de carácter macroscópico. El ámbito de proximidad y sobre todo el territorio de las relaciones locales constituye un poderoso instrumento para reducir la incertidumbre (Camagni, 1989 y 1991) y, por esta vía, también de reducción de los costes de utilización del mercado y de los riesgos de las decisiones que se proyectan hacia el futuro (inversiones e innovación).

En este trabajo utilizo este planteamiento para interpretar, desde el punto de vista económico y no sólo geográfico, los sistemas especializados de la pequeña empresa (distritos y *milieu innovateurs*), así como para sugerir una posible solución a la «crisis» de la planificación territorial generada, precisamente, por la complejidad territorial (el instrumento de la planificación estratégica).

Durante el análisis utilizaré un concepto relativamente nuevo, el de capital social, empleado desde hace tiempo por otras disciplinas pero que ha sido descuidado por los estudios regionales, probablemente porque es bastante similar a otras conceptualizaciones ampliamente utilizadas (con anterioridad) en el análisis de los sistemas locales.

2. Complejidad y auto-organización de los sistemas territoriales: el nivel macroscópico

La complejidad de los sistemas económicos y territoriales no surge a partir de la integración mundial de los intercambios comerciales, de los sistemas de producción, de las tecnologías y de la información, sino que es intrínseca a los propios sistemas. Si acaso, esta complejidad interna se ha visto incrementada por los procesos de globalización, y sus efectos se han amplificado y acelerado en los sistemas locales.

Un sistema complejo se caracteriza, en primer lugar, por el elevado número de elementos que lo caracterizan; en segundo lugar, por la naturaleza de la interacción entre estos elementos, el número y la variedad de las relaciones que los unen entre sí; y, por último, por la variedad de las dinámicas macroscópicas que se derivan de dicha unión y los efectos de esta interacción. Se trata, en general, de dinámicas no lineales, caracterizadas por aceleraciones e inhibiciones, por procesos explosivos o implosi-

vos, por oscilaciones regulares o irregulares y caóticas, convergencias hacia puntos de atracción únicos o múltiples, en cualquier caso, difícilmente previsibles.

Podemos interpretar la evolución de los estudios regionales durante el último medio siglo como la progresiva percepción, cada vez más explícita y consciente, de la complejidad del marco teórico y metodológico global, es decir, la aceptación del «desafío» de la complejidad.

Los grandes núcleos teóricos ya estaban presentes a principios de los años cincuenta, cuando se decidió constituir la Ciencia Regional como disciplina autónoma: teoría de la localización y de las áreas de mercado, modelo de gravedad e interacción espacial, principio de accesibilidad y aglomeración, modelo de *central place* y jerarquía urbana, modelo de base de exportación y, posteriormente, análisis *input-output*. Con todo, a lo largo del tiempo cambia la perspectiva sobre el uso de estos modelos o núcleos teóricos, la manera de observar los fenómenos territoriales, los objetivos generales del análisis (que pasan del intento por controlar las dinámicas territoriales, a su interpretación final y a la posibilidad de construir y simular mundos posibles) y el énfasis sobre los problemas prioritarios (desde los desequilibrios en el desarrollo económico hasta la sostenibilidad). Por lo tanto, cambian con el paso del tiempo las políticas territoriales y sus justificaciones teóricas (Camagni, 2001).

La parte más importante del análisis, teórico y epistemológico, en los estudios regionales en cuanto a complejidad se ha dedicado a la gestión de la complejidad como tal, que ha pasado de ser una condición o una característica de los sistemas territoriales y un «desafío» intelectual, a constituir una referencia (Bertuglia, Bianchi, Mela, 1998, Introduction; de Rosnay, 2000). Es decir, cómo enfrentarse a ella, cómo adoptar los métodos y planteamientos desarrollados por otras ciencias, cómo hacer converger, a través de dichos planteamientos, las dos almas siempre presentes en la Ciencia Regional, la cuantitativa de los modelos y la cualitativa hermenéutica.

El planteamiento de la complejidad de la realidad, típico de las teorías iniciales de los años cincuenta, era esencialmente «cartesiano», con la preocupación por descomponer en elementos simples la complejidad misma para poder identificar los hechos que determinan el funcionamiento de cada uno de los sistemas o subsistemas. Se han conseguido sustanciosos avances mediante este planteamiento general que, sin embargo, no permitía captar la dinámica global de los sistemas analizados, los *feed-back* entre distintos elementos o procesos, así como las dimensiones de los problemas estudiados. En los años sesenta y setenta, el planteamiento global fue consecuentemente de carácter «sistémico», asumiendo un paradigma surgido de la convergencia entre cibernética y teoría de los sistemas. La atención se concentra en las relaciones entre los diferentes elementos de los sistemas territoriales, en sus sucesivos niveles de organización, en la interacción entre procesos espontáneos e intervenciones correctivas; nacen los macromodelos integrados de transporte, de utilización del suelo y de desarrollo territorial; los complejos modelos econométricos de desarrollo regional, los modelos de control optimizador y nos acercamos (o se tiene esta impresión) a un eficaz control de los sistemas territoriales.

En los años ochenta y noventa se alcanza la clara percepción de que la previsión y el control de los sistemas territoriales solamente se puede alcanzar en determinadas

fases de desarrollo «determinístico» de los sistemas mismos, fases que, por lo general, no se pueden prever ex-ante y que, evidentemente, no son las más interesantes desde un punto de vista a la vez teórico e interpretativo —se busca y se alcanza de todas formas una síntesis de nivel superior, gracias a la aplicación en los procesos territoriales de las llamadas «ciencias de la complejidad», resultado de la convergencia entre teoría y caos, teoría de las catástrofes y teoría de la auto-organización de los sistemas alejados del equilibrio. Asumiendo plenamente la falta de linealidad en los procesos de aprendizaje, los procesos sinérgicos y cualquier tipo de rendimientos crecientes, se consigue dar cuenta de resultados diferenciados, soluciones múltiples, bifurcaciones en los procesos de desarrollo, rupturas catastróficas como efecto de la interacción puramente endógena y mecanismos de autorganización. La dinámica de los sistemas territoriales ya no se interpreta a través de modelos deterministas, sino mediante modelos estocásticos capaces de interpretar el desarrollo morfogenético: creación de nuevas formas y nuevas estructuras territoriales, desarrollo urbano imprevisible, reorganización de la jerarquía urbana, innovación territorial. Los modelos del tipo presa-depredador, aportados por la biología, aportan nuevos instrumentos interpretativos en temas de relevancia para los estudios regionales, como los sistemas de movilidad, el ciclo urbano, la organización territorial de los servicios y de las funciones comerciales. Los mismos modelos de desarrollo regional, que adquirieron dinamismo en la fase «sistémica» anterior, aunque con planteamientos deterministas, se abren hacia resultados interpretativos totalmente nuevos mediante la plena comprensión de su no linealidad².

Se descubre y se acepta que los conceptos matemáticos empleados para describir las dinámicas de los sistemas complejos son universales y aplicables tanto a las ciencias de la naturaleza como a las ciencias sociales; se aplican, por analogía, modelos cuantitativos de gran valor interpretativo, pero, sobre todo, se utilizan metáforas y conceptos cuantitativos inusuales en las anteriores visiones deterministas³. «*These analogies are not due to a direct similarity between physical and social systems. Instead they reflect the fact that, due to the universal applicability of certain mathematical concepts to statistical multicomponent systems, all such systems exhibit and indirect similarity on the macroscopic collective level, which is independent of their possible comparability on the microscopic level*» (Weidlich, 1991, pág. 5, citado por Beruglia y otros, 1998, pág. 26).

Surge una compleja y multiforme teoría evolutiva del desarrollo territorial, que se desarrolla paralelamente a una trayectoria semejante del pensamiento en otros ámbitos del análisis económico, como la teoría de la empresa y del progreso técnico. Al mismo tiempo que se produce esta evolución teórica, se va estructurando también una nueva conceptualización del tiempo en economía y en economía espacial, alejada de la conceptualización mecanicista y cronológica de los planteamientos tradicionales. Se trata de una idea del tiempo ligada a fenómenos creativos y morfogenéticos que

² Para una presentación de las principales innovaciones metodológicas e interpretativas, véase Camagni, 1992, parte III.

³ Para un análisis detallado de las principales aplicaciones del planteamiento de la complejidad en el fenómeno urbano, véase Pumain, 1998.

podemos definir justamente como el «ritmo» o el «tiempo interno» de dichos fenómenos tal y como se desarrollan en el espacio. Un tiempo definido de esta forma (siguiendo a Bergson y a Heidegger) se nutre de efectos de sinergia y retroacción, gracias a su misma naturaleza que es, a la vez, casual y acumulativa de los procesos combinatorios.

La condición irreversible de esta conceptualización, capaz de dar cuenta de dos fenómenos aparentemente contradictorios, es una característica fundamental: por una parte, la acumulación y el carácter secuencial de los procesos espaciales innovadores, que siempre encuentran sus raíces en determinadas condiciones previas de tipo local, y por otra parte la falta de continuidad y la brusca ruptura de un marco estático de condiciones productivas y territoriales caracterizadas por una perfecta información y previsión⁴. La condición de irreversible significa, de hecho, *path-dependency*; imposibilidad de abandonar un determinado recorrido una vez iniciado y de volverlo a empezar incluso en condiciones de espacio-tiempo aparentemente semejantes. La dinámica territorial se convierte en evolución, en un programa científico distinto del pasado, que trata de interpretar el cambio estructural, la innovación territorial y la causalidad (Camagni, 1998).

3. Complejidad, incertidumbre y racionalidad limitada: el nivel micro de las decisiones y la gobernabilidad de los contratos

La aparición de la complejidad como característica intrínseca y paradigma interpretativo de los sistemas económicos y territoriales tiene importantes efectos no sólo en la evolución, previsión y control de los sistemas mismos, sino también en la acción económica de los sujetos, individuos y empresas. Por lo tanto, no sólo está presente en el nivel macroscópico de la evolución agregada, ampliamente estudiada por las ciencias regionales en los últimos veinte años, sino también en el nivel microscópico de los comportamientos individuales en condiciones de incertidumbre, un ámbito que ha tenido una atención muy inferior.

Las hipótesis y los axiomas de la economía dominante (*mainstream*) de perfecta información y ausencia de costes de transacción son poco creíbles y cada vez menos aceptables en un marco interpretativo de la economía y la sociedad reales. Por lo tanto, se hace necesario pasar de la abstracta «teoría de la elección» de los libros de texto de microeconomía a una más realista y concreta «teoría de los contratos», basada en la observación de los vínculos que impone el mercado real a cada uno de los actores (Williamson, 2002). Los mismos defensores del planteamiento axiomático reconocen que «*instead of single transparent axioms, there looms the likelihood of psychological, sociological and historical postulates*» (Hahn, 1991, pág. 47).

El nuevo contexto cognoscitivo es el de una *bounded rationality* que, en un ámbito más tradicional de teoría de la elección, significa abandonar el criterio de la ma-

⁴ El modelo de «rupture/filiation» de Aydalot (1988), propuesto para interpretar los fenómenos innovadores territoriales, emplea la misma aparente dicotomía de la falta de continuidad/acumulación.

ximización por el criterio de «comportamiento satisfactorio» de Simon, pero que, con más rigor, en un ámbito de la teoría del contrato, significa aceptar que todos los contratos complejos pueden no completarse; la posibilidad de que no estén claros con antelación para todas las partes los *pay-off* del intercambio; y la posibilidad de comportamientos oportunistas, es decir, elementos que están totalmente en las antípodas de las hipótesis del modelo tradicional. Por lo tanto, es esencial la necesidad de «*embed transactions in more protective governance structures*» (Williamson, 2002, pág. 439), dispositivos y normativas tanto de carácter privado (diferentes formas de cooperación), como públicos (*instituciones*) que permitan poner orden en las estructuras de los incentivos, reducir los conflictos y producir mutuas ventajas a partir del intercambio.

Para algunas tipologías simples de contrato, el mercado es el único instrumento de gobernabilidad eficiente (si está apoyado por instituciones eficaces como nos ha enseñado, en forma negativa, la experiencia de los países «de la transición» hacia economías de mercado); para otros, que se sitúan en el extremo opuesto, los más complejos, el mejor instrumento de gobernabilidad es la empresa misma, la jerarquía; para la mayor parte de los casos intermedios se requiere una gobernabilidad de carácter cooperativo.

Es en este último caso cuando surge la importancia del «capital social» y de las relaciones de «*milieu*» local que actúan como factores que facilitan la cooperación y, por lo tanto, de transición y de reducción de incertidumbres. En todos los casos es fundamental la existencia de unas claras reglas del juego, de instituciones jurídicas fiables que velen por el cumplimiento de los contratos, así como de códigos de comportamiento económico compartidos.

3.1. Las instituciones

Las «instituciones» constituyen «las reglas del juego de una sociedad o, más formalmente, los límites definidos por el hombre para modelar la interacción humana» (North, 1990, pág. 3). Tienen una gran importancia, sobre todo respecto a los contratos, por cuanto el recurso a unos tribunales fiables, por ejemplo, para dirimir en última instancia las controversias, cuando otros ordenamientos privados no sean suficientes, actúa como reductor de un riesgo contractual que si tuviese esta función podría determinar la no conclusión de los contratos. Las economías con buenas reglas del juego están en mejores condiciones de soportar transacciones más complejas y potencialmente más arriesgadas, que otras economías con normativas menos desarrolladas o de menor fiabilidad en cuanto a sus instrumentos coercitivos y de control relacionados con la ejecución de los contratos (Williamson, 2002).

3.2. La empresa: estrategia y «plan»

Como se ha dicho, las condiciones en que trabajan los agentes económicos, y por lo tanto también la empresa, se caracterizan por algunos elementos que el modelo estándar de comportamiento racional de la economía neoclásica tendía como mínimo a

infravalorar y que hoy día, por el contrario, ya no se puede ignorar. La información disponible sobre los procesos que están en curso y sobre las decisiones presentes está normalmente muy lejos de ser perfecta, completa y de coste cero; es más, es necesariamente imperfecta y cara. Cuando más tarde avanzamos hacia un terreno dinámico, los límites son superiores: la mayoría de las decisiones económicas están condicionadas por lo que ocurrirá en un futuro y, por dicha razón, los sujetos se ven obligados a efectuar previsiones y a formular expectativas más o menos racionales, no estamos pues en condiciones de obtener información suficientemente fiable acerca de su futura dimensión. Los mercados no proporcionan suficiente información; no suministran todas las indicaciones necesarias acerca de las futuras condiciones; y, por lo tanto, obligan a los operadores a actuar en un contexto de racionalidad limitada. Dichos mercados ya no ofrecen la garantía de una perfecta asignación de los recursos.

Todo lo anterior se puede resumir diciendo que la empresa opera en unas obligadas condiciones de incertidumbre, que no afecta solamente a la fiabilidad o importancia de la información disponible para tomar decisiones que conciernen a su futuro, sino que sobre todo afectan:

1. A la complejidad del contexto en el que se toman las decisiones: no se conocen previamente todas las variables y sujetos fundamentales en la construcción del marco de condiciones que giran alrededor de un cierto problema y las interacciones se ven afectadas por una situación no lineal que incorpora recorridos imprevisibles.
2. A la idoneidad de las decisiones para alcanzar determinados objetivos y a la coherencia interna de la lógica causal que une las decisiones a sus efectos; aquí la debilidad de la teoría que sostiene las decisiones es la causa del problema.
3. A la posibilidad de controlar las decisiones de los demás sujetos relevantes.
4. Al posible cambio de las condiciones del entorno.

Dos son las consecuencias, en el plano teórico, de la creciente importancia de la incertidumbre. La primera tiene que ver con la manera misma con la que es posible teorizar el comportamiento racional. A la confianza en la existencia de una «racionalidad sustantiva» y definible, en palabras de Herbert Simon (1972), como una racionalidad que supone la posibilidad de comportamientos siempre adecuados para alcanzar unos fines determinados en presencia de vínculos bien definidos —el elemento definidor no comete errores ni antes ni después, por lo menos de manera sistemática—, se contrapone la propuesta de una racionalidad más débil, elaborada inicialmente por la psicología, que se basa en el análisis de procesos cognitivos más realistas y en situaciones caracterizadas por una información imperfecta, y un alto grado de incertidumbre y complejidad. Se trata de una racionalidad «de procedimiento», definida no tanto por la coherencia finalidad-medios-decisiones, sino por la corrección de un razonamiento y de un proceso de recogida y elaboración de la información. La evidente incertidumbre que anida en cualquier decisión económica ha llevado al científico social (y al sujeto social) a interesarse cada vez más no tanto por la identificación de las mejores decisiones, sino en las maneras de llegar a través de la escrupulosa obtención de información, la capacidad de *problem framing* y de *problem*

saving, la construcción de escenarios condicionales, la planificación, la formación de consensos y la toma de decisiones de mínimo riesgo.

La segunda consecuencia teórica consiste en la necesidad de que en un mundo como el que tenemos se descubran nuevos operadores y alternativas de mercado para la coordinación de las decisiones o transacciones. Ya en los años veinte, con Knight y después con Arrow, Coase y Williamson, la empresa se identifica con este operador. Con posterioridad, de forma más coherente, con Malmgren (1961), la empresa se considera como «plan»; ya no es solamente sujeto de contratos a largo plazo, o como instrumento de control de mercados especializados y de activos realizables, sino el lugar mismo de producción de conocimientos mediante la utilización de estos contratos y controles, así como un agente o actor estratégico⁵.

A través del plan, la empresa realiza los siguientes objetivos:

- Una reducción de los llamados «costes de utilización del mercado» en condiciones de información imperfecta y, por lo tanto, una reducción de los costes de transacción, valoración de las características ocultas de los inputs intermedios y de los activos complementarios, selección y transcodificación de información técnica o del mercado;
- una mejora de la capacidad de decisión, en cuanto que el proceso de toma de decisiones pasa a ser continuo, interactivo, sistematizado y basado, más o menos ampliamente, en la codificación de algunas de las rutinas de carácter decisonal;
- una mejora de la capacidad de previsión mediante la interacción entre funciones especializadas en la construcción de escenarios y funciones que utilizan estos mismos escenarios y que aportan información y capacidad de interpretación específica;
- un proceso de asumir internamente los elementos externos que surgen de la sinergia entre comportamientos coherentes y paralelos por parte de funciones o departamentos distintos dentro de la empresa;
- una reducción de los riesgos de comportamientos oportunistas por parte de los agentes externos que suministran activos complementarios a la empresa;
- un aumento de la capacidad de aprendizaje por parte de la empresa misma («learning to learn»), que poco a poco asume una mentalidad adecuada para la solución de los problemas y para afrontar la incertidumbre.

¿Todo lo anteriormente citado tiene una influencia en los comportamientos territoriales de la empresa? Desde luego. Ante todo, para conseguir asumir referencias externas «seguras», la empresa que se convierte en «plan» exige poder apoyarse en otros «planes» también fiables por parte de las autoridades de los gobiernos central y

⁵ No se trata de un papel mecánicamente otorgado (como el del mercado-calculador), sino de un papel activo; la empresa se sitúa en el centro de «un proceso económico orientado hacia el futuro, en el que las transacciones se producen fuera del equilibrio, en el que por lo tanto son los precios y las cantidades esperadas y no las actuales lo que constituyen los datos de importancia. La empresa como agencia de planificación es, en este momento, un agente activo destinado a la construcción de un tejido de relaciones productivas y de intercambios constituido a través del desarrollo de contratos a largo plazo, es decir, mediante las reglamentaciones del mercado» (Egidi y Turvani, 1994, pág. 24)

local, en lo que se refiere a las condiciones territoriales en las que se desarrollan sus opciones. Naturalmente, está preparada para interactuar con dichas administraciones, para suministrarles sus referencias en la elaboración de los planes territoriales. En este sentido, se manifiesta (y justifica de forma teórica) su disponibilidad para convertirse en socio estratégico de las administraciones locales.

En segundo lugar, allí donde la empresa no tiene unos recursos propios (y la dimensión) para gestionar de manera adecuada las actividades de planificación estratégica, necesarias para alcanzar el objetivo de reducir los costes de la incertidumbre, utiliza las condiciones de contexto territorial para conseguir el mismo objetivo. Es ésta la función esencial del espacio de proximidad o de territorio local, el entorno o *milieu*.

3.3. El «milieu» local como reductor de la incertidumbre

La teorización sobre los *milieux innovateurs* (entornos innovadores), que nació esencialmente para interpretar los procesos innovadores dentro de los distritos manufactureros de la pequeña empresa (Aydalot, 1986; Camagni, 1991, Ratti y otros, 1997), ha crecido con el paso del tiempo, abarcando situaciones territoriales y productivas más amplias: los sistemas locales con especializaciones en el sector terciario y turístico (Camagni, 1999, Crevoisier, Camagni, 2000, Capello, 2001).

El concepto de *milieu innovateur* interpreta los fenómenos de desarrollo del espacio como consecuencia de los procesos innovadores y de las sinergias que se manifiestan en áreas territoriales no muy amplias. Se define como un conjunto de relaciones que conducen a integrar un sistema local de producción, un conjunto de sujetos y representaciones y una cultura industrial, que genera un proceso dinámico localizado de aprendizaje colectivo.

Los elementos fundamentales del *milieu* son, ante todo, la *proximidad geográfica*, fuente de reducción de costes de producción y de transición, que de todos modos ha de estar acompañada (es más, debe estar presente para que exista el *milieu*) de una *proximidad sociocultural*, que cabe definir como presencia de modelos compartidos de comportamiento, confianza recíproca, lenguajes y representaciones comunes y códigos morales y cognitivos también comunes. Proximidad geográfica y proximidad sociocultural determinan una elevada probabilidad de interacción y sinergia entre agentes económicos, contratos repetidos que tienden a la regularidad, ausencia de comportamientos oportunistas, alta división del trabajo y cooperación en el *milieu*. En definitiva, todo lo que he citado como *capital relacional* local (Camagni, 1999) (fig. 1), que está formando una predisposición a favor de la cooperación, la confianza, la cohesión y el sentido de pertenencia.

El papel del *milieu* local se relaciona, en términos de teoría económica, con tres tipologías de resultados de carácter cognitivo, como apoyo y complemento de los mecanismos habituales de circulación de información y de coordinación alcanzados a través del mercado:

- reducción de incertidumbre en los procesos de toma de decisiones y en los procesos innovadores;

- coordinación previa entre agentes económicos con la finalidad de la actuación colectiva;
- aprendizaje colectivo, como proceso que se realiza dentro del mercado de trabajo y del ámbito industrial local (competencias, conocimientos, profesionalidad).

Se trata, especialmente en los dos primeros casos, de funciones que permiten superar conocidos casos de «quiebra del mercado». En un resumen muy sucinto:

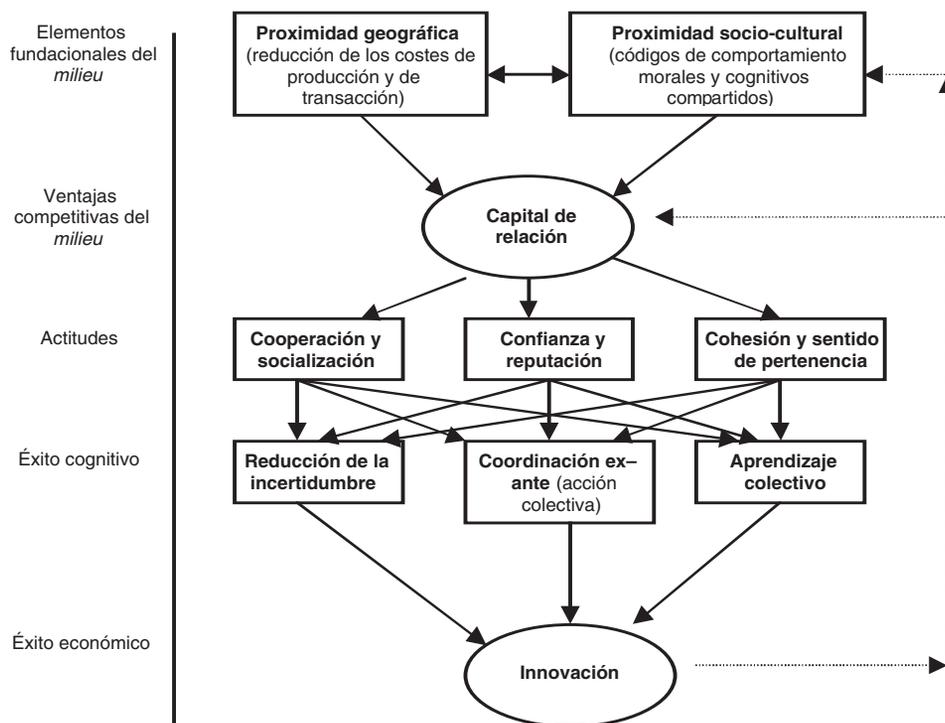
- A) La función de *reducción de la incertidumbre en los procesos innovadores*. El espacio de relaciones locales se interpreta como operador de reducción de incertidumbres porque, gracias a los elementos de proximidad geográfica y de proximidad cultural, la recogida de información, la valoración y, sobre todo, la trans-codificación de esta información, la selección de las rutinas de decisión, el control y la coordinación de los elementos concurrentes —funciones que en su totalidad casi siempre desarrollan unidades de investigación y desarrollo o de planificación estratégica en las grandes empresas— son desarrolladas de forma colectiva y especializada por el *milieu* local (Camagni, 1989). A todo lo anterior se añade una función de *signalling* externo, una especie de *marketing* territorial socializado y de control de calidad, también socializado, que es beneficioso tanto para los sujetos internos como para los externos, mediante la creación de confianza y reputación cuando el intercambio se refiere a bienes de calidad intrínseca variable y de difícil valoración.

Podemos añadir, en el mismo sentido, una función de promoción de una garantía informal de honorabilidad de contratos incompletos, que el *milieu* desarrolla gracias a la presencia de redes de interacción personal y a la identificación e interiorización de los valores éticos de los negocios y de respetabilidad⁶. Puesto que en las economías modernas —caracterizadas por la creciente importancia de la diferenciación de los productos, de los elementos cualitativos a menudo de difícil identificación, y de la incertidumbre en las características de nuevos productos que aún no existen— crece la importancia de los contratos incompletos, y crece por ello la relevancia de las redes de confianza y de los elementos de respetabilidad/reputación (y, al contrario, de estigmatización/exclusión) que pueden suministrar comunidades territoriales de dimensión reducida (Camagni, Rabellotti, 1977).

Una función que favorezca la coordinación previa entre los sujetos locales y la realización de «acciones colectivas», gracias a la presencia y al desarrollo de convenciones, normas de comportamiento, códigos compartidos de inclu-

⁶ Mediante modelos inspirados en la teoría de los juegos, se ha demostrado que cuando las redes de corto alcance de carácter interpersonal y la presencia de eficaces mecanismos de castigo, exclusión social y represalia permiten reducir los costes de seguimiento y aplicación coactiva de los contratos, es posible no sólo alcanzar equilibrios estables de Nash de tipo cooperativo, que no son posibles cuando dichos costes son elevados, sino que además se obtienen beneficios globales para los socios, que son superiores a los perjuicios ligados al localismo (o «de parroquia») contractual (Bowles, 2000b).

⁷ Sobre este tema véanse la teorización y los análisis empíricos desarrollados por Camagni, Capello

Figura 1. Elementos fundacionales y funcionales del *milieu* local

sión y exclusión social y confianza recíproca (Arrighetti, Seravalli, 1999). Una vez más, las características del «puro» mercado y las modalidades de organización de la información, implícitas en su funcionamiento, excluyen la posibilidad de asumir sincrónicamente las decisiones de inversión de carácter estrictamente complementario, en las que el valor de todas las decisiones está sujeto a la decisión paralela de otros sujetos (Richardson, 1960; Bruno, De Lellis, 1994).

- B) Una función para favorecer el aprendizaje colectivo que encuentra en el *milieu* local y, en particular, en el mercado de trabajo local, el substrato permanente al que se incorpora⁷.

Es importante destacar que, con relación a cuanto se va a exponer más adelante respecto al tema de «capital social», gran parte de las funciones desarrolladas por el *milieu*, como la valoración y transcodificación de la información, la veloz circulación de modelos organizativos, el *signalling* externo, así como la mayoría de los procesos de aprendizaje colectivo, prescinden de

(2000).

⁸ Solow (1995) afirma que, en este caso, debería aparecer un «residuo» en la estimación de una función

cualquier intento explícito de tipo cooperativo (es más, a veces son consecuencia de comportamientos oportunistas, como en el caso de la imitación) y se producen debido a procesos de carácter «socializado» y de proximidad (geográfica y organizativa).

4. El concepto de capital social

En la última década un nuevo concepto se ha ido afirmando en las ciencias sociales: el de capital social. Se puede definir como el conjunto de normas y valores que rigen la interacción entre las personas, las instituciones a las que están incorporadas, las redes de relaciones que se establecen entre los diferentes agentes sociales y la cohesión global de la sociedad. En una palabra, el capital social constituye el elemento aglutinador de toda sociedad.

Para el economista esto incluye un capital de normas, hábitos y relaciones que facilitan el intercambio, la innovación y, por lo tanto, el desarrollo social. Resulta interesante puntualizar que este concepto, elaborado preferentemente por sociólogos y politólogos, ha sido estudiado en profundidad por las escuelas de sociología, como la de Coleman (1990), que mayoritariamente han prestado su atención a las microfundamentos de los comportamientos agregados y que se hallan particularmente en sintonía con el individualismo metodológico propio del planteamiento económico.

Como se ha dicho con anterioridad, hoy está universalmente aceptado que el mercado, para funcionar de manera adecuada, tiene necesidad tanto de normas compartidas como de instituciones y estilos de comportamiento que reduzcan el coste de las transacciones, garanticen el cumplimiento y la ejecución de los contratos y resuelvan con rapidez las controversias y desacuerdos. Si a esto se añade confianza recíproca, sentido de pertenencia a una comunidad que comparte unos valores y conductas, así como participación en las decisiones públicas, se genera un clima de responsabilidad, cooperación y sinergia que evidentemente aumenta la eficacia de los factores productivos, estimula la creatividad general y hace más eficaz el suministro de bienes públicos.

Esto es muy evidente y claro en el caso de los procesos de desarrollo de las áreas atrasadas, o en el caso de la transición de economías planificadas a economías de mercado, o de las sociedades tradicionales a sociedades modernas. Así se ha podido comprobar —precisamente a través de estos ejemplos—, en la teoría y en la práctica. La importancia del capital social (Grootaert, Van Bastelaer, 2001, Stiglitz, 1999). Pero, también en el caso de países avanzados una gran parte de las relaciones que se considera que integran el capital social se han identificado como cruciales para explicar el éxito de determinadas áreas, como los distritos industriales o los *milieux innovateurs*.

En términos analíticos y lingüísticos, algunas dificultades y ambigüedades del concepto se ponen en evidencia y limitan todavía su plena aceptación. El término «capital» se refiere al hecho de que debe ser tratado como un activo, un *stock* acumulado en el tiempo, del cual fluyen una serie de beneficios, y no sólo como un conjunto

de valores y de organizaciones sociales. Además, para poder tratarlo como un capital, ha de ser una acumulación realizada mediante un proceso costoso, por lo menos en términos de tiempo y esfuerzo, individual y organizativo. En este sentido van los programas de investigación que intentan encontrar una unidad de medida, a través de *proxy* adecuadas (Putman, 1993; Arrighetti, Lasagni, Seravalli, 2001), de forma que se pueda incluir al capital humano y al capital físico en una función ideal de producción.

Por otra parte, es posible comprobar que el capital social se crea y acumula a través de lentísimos procesos históricos y que su función original no es la de aumentar la eficacia económica. Por lo tanto, se presenta sobre todo como un «*by-product* de un tejido de relaciones preexistentes y orientadas hacia otros objetivos» (Bagnasco, 2002, pág. 274).

Más que un *input* que se pueda medir y añadir a otros factores productivos, tiene características y funciones de bien público y genera economías externas para todo el sistema productivo. En este sentido, se le debería asimilar a un elemento muy conocido en economía, es decir, el nivel de conocimientos tecnológicos que, en una función productiva, eleva la «productividad total» de los factores productivos⁸.

Sea cual sea el resultado de estas reflexiones, parece lícito afirmar que el concepto de capital social tiene una interesante base especulativa que se relaciona con la tradición institucionalista y evolutiva en economía y que cuenta ya, aunque en su fase inicial, con diversas comprobaciones empíricas.

El problema más relevante que se plantea es, si acaso, el de no extender de forma excesiva la definición, evitando que se convierta en una *catch-word* que se utilice para cualquier cosa. Con esta finalidad parece oportuno proponer una clasificación inicial de las diferentes dimensiones del concepto de capital social, así como de los distintos elementos que en la bibliografía se han señalado como constitutivos del mismo. Esto con objeto de poner de manifiesto los canales a través de los cuales los diferentes elementos pueden influir en el desarrollo local y también para verificar cómo y en qué condiciones pueden ser objeto de actuación pública; sobre todo dentro del proceso de planificación estratégica.

Las dimensiones, o mejor dicho, las dicotomías relevantes en este caso son:

- la dicotomía micro-macro, que distingue los elementos que provocan directamente una implicación de cada uno de los individuos (y que se aproximan a nuestro concepto de capital relacional, ya propuesto con anterioridad) con respecto a los elementos «sociales» o de sistema,
- la dicotomía entre dimensión formal e informal, distinguiendo aquellos elementos que se concretan en objetos analizables (roles, redes, normas, estructuras so-

de crecimiento, un residuo que por el contrario no parece importante en el caso de los países del lejano oriente (donde en cambio cabría esperar que se produjera). De todas formas, Dasgupta (2000) atribuye este resultado al hecho de que el capital social no actúa directamente sobre la productividad de los factores y sí sobre su proceso de acumulación; por dicha razón su influencia en el producto interior bruto pasa a través de una más rápida acumulación de capital humano y de capital físico. Este debate ha sido sintetizado muy acertadamente por Solari (2000) y Lira (2000).

⁹ Prefiero esta definición de la segunda dicotomía, respecto a la realizada por Grootaert y van Bastelaer

ciales), reforzados por reglamentaciones y procedimientos, de los elementos de carácter mayoritario «de contexto» o de atmósfera, como valores, representaciones, actitudes y códigos de comportamiento⁹.

En la dimensión macro encontramos instituciones y reglas del juego con el sentido que les da North (1990). Pueden tener un carácter formal, objetivamente definido, o un carácter informal, y aquí hablamos de convenciones, códigos de conducta, valores y representaciones.

En la dimensión micro encontramos, entre los elementos formales, las redes sociales y el asociacionismo, la capacidad de integrar y gestionar mediante estructuras organizadas, incluso de manera lenta, los procesos de interacción más variados entre sujetos y agentes sociales. También hallamos las relaciones individuales, entendidas como conjunto de relaciones y contactos que tiene un individuo y que se pueden aprovechar en la actividad económico social. Entre los elementos informales se encuentran, en cambio, la confianza y la reputación y todas las formas no estructuradas de participación individual en las decisiones públicas o colectivas.

Volviendo a la problemática del eventual análisis cuantitativo del capital social en economía, podemos decir que la acepción «de relación» es la más susceptible de ser medida y que permite justificar el término «capital» para estos fenómenos. Los términos macro o «sistémicas» son útiles en cambio como conceptos de externalidades genéricas.

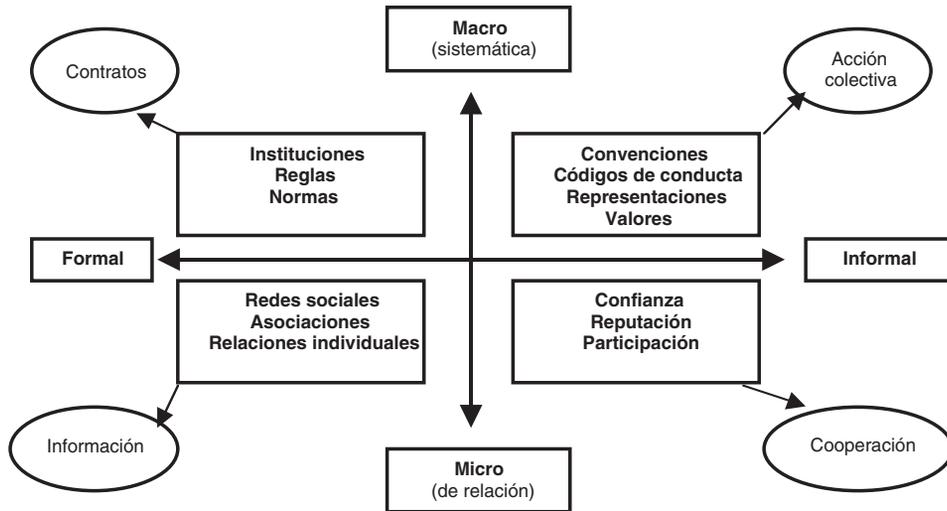
Los canales a través de los cuales los diferentes elementos (o las diferentes categorías) de capital social pueden tener una influencia en el desarrollo local son múltiples. Incluso con el riesgo de simplificar excesivamente el marco teórico, podemos afirmar que cada categoría adquiere un papel más directo en una dirección determinada, como vemos en la figura 2.

Instituciones, reglas y normas tienen como finalidad suficientemente explícita la reducción de los costes de transacción o costes de uso del mercado. Al garantizar los contratos y las obligaciones, realizar una orgánica y eficiente gestión de los problemas de derecho societario y de gobernabilidad, e interviniendo en los conflictos de interés y contra las prácticas monopolistas, las instituciones y las normas vigentes en un determinado contexto (y las organizaciones o las administraciones dedicadas a su actuación y control) reducen los costes/plazos relacionados con la preparación y realización de los contratos y las transacciones, los costes/plazos para resolver controversias y contenciosos, los costes/plazos para buscar y elegir los socios comerciales. Todos estos elementos confluyen en la creación de un clima favorable para la actuación de cualquier empresa y, por tanto, en beneficio de las empresas locales y de su capacidad de atracción respecto a empresas externas.

Los elementos formales que operan en el nivel micro (relaciones individuales y colectivas) están bastante dirigidos a la reducción de los costes de información (y al aumento de disponibilidad); en particular en cuanto se refiere a posibles socios co-

(2001), en cuya contribución me he inspirado, que hablan de una dicotomía «estructural/cognitiva» con un significado parecido pero con términos lógicamente menos correctos.

¹⁰ En una reciente investigación sobre los efectos del capital social en los resultados de las pequeñas y medianas empresas en el Reino Unido (Cooke, Clifton, 2002) se ha comprobado como —«sorpren-

Figura 2. Las dimensiones del capital social y su papel

merciales, efectivos y potenciales. Todo esto aumenta la potencialidad a disposición de la empresa individual o de los individuos que operan en el mercado de las profesiones; hace más fácil la identificación de los comportamientos oportunistas por parte de los operadores locales y sus socios externos, limitando por esta vía la probabilidad de que puedan tener lugar y aumentando la rapidez y la eficacia de las actuaciones sancionadoras, individuales y colectivas. Se acelera la transmisión de información acerca de las prácticas positivas —comerciales, tecnológicas, organizativas— facilitando su imitación y difusión.

Este componente del capital social se acompaña, por lo general, de otros elementos de naturaleza informal, como la confianza recíproca y la reputación que, a su vez, refuerzan la eficacia de las redes y de las relaciones más formales. El efecto más importante de todo ello es la reducción de los casos de *free-riding* y facilitar la cooperación entre individuos y sujetos, mediante formas diferenciadas de colaboración entre particulares (alianzas estratégicas, acuerdos de cooperación, contratos —incluso incompletos— entre cliente y suministrador) o entre particulares y sector público (en cuanto que el factor de confianza también puede tener influencia en la administración local). También la actitud participativa de los ciudadanos en las decisiones colectivas, precisamente porque aumenta el compromiso y la responsabilidad de los individuos, mejora la eficacia de las decisiones públicas y genera más fácilmente sinergias y complementariedad.

Por último, los elementos informales del capital social que operan en el nivel macro y que están representados por el hecho de compartir valores y códigos de conducta, permiten realizar con más facilidad la acción colectiva, es decir, la coordinación previa de las decisiones individuales con el objeto de obtener ventajas de las

economías de escala, economías de campo y de complementariedad. No son raros los casos en que sólo una contemporánea toma de decisión simultánea y conjunta puede generar economías y por lo tanto la consecución de un proyecto complejo.

Como hemos dicho con anterioridad, al igual que las diferentes categorías de capital social se encuentran superpuestas y presentes en determinados contextos locales, del mismo modo los resultados que hemos tratado de analizar separadamente convergen con frecuencia, se enriquecen entre sí y se refuerzan. En particular, hay un elemento común a las distintas categorías, el de la racionalidad. Un elemento que, además, resulta particularmente fundamental en la cadena lógica de los efectos favorables al desarrollo. Sobre todo es la racionalidad —con sus costes (psicológicos, informativos y organizativos), sus riesgos (de premiar ciertos comportamientos oportunistas, de distribuir beneficios entre los socios de forma asimétrica) y sus ventajas que puede generar en la eficacia, la eficiencia y la innovación de las decisiones— el elemento más destacable en el análisis de los efectos económicos del capital social. Por este motivo, prefiero utilizar la expresión «capital relacional» (Camagni, 1999), un concepto que parece más selectivo que el de capital social y que se presta menos a la objeción de que donde exista una sociedad existe alguna forma de capital social¹⁰.

En síntesis, son evidentes las funciones que desarrolla el capital social en la reducción de incertidumbre presente en los comportamientos contractuales y sobre todo en los procesos de innovación de los sujetos económicos.

5. Incertidumbre y aglomeraciones: el papel de las ciudades (globales)

Un segundo gran ámbito de utilización de una aproximación cognitiva en el área territorial es el relativo a los procesos de aglomeración y a la formación de ciudades. Ello permite relacionar el rol económico de los espacios urbanos con las nuevas lógicas que gobiernan los procesos de decisión en condiciones de incertidumbre dinámica y de considerar todos los efectos multiplicadores de desarrollo que se generan en las ciudades globales como consecuencia del crecimiento de las funciones de control y de alta dirección, vinculadas a las funciones simbólicas de la ciudad.

Una aproximación a estas características puede ser útil para ayudar a comprender cómo las ciudades crecen más allá del límite de la eficiencia estática, más allá de una dimensión óptima desde el punto de vista de los costes y beneficios sociales habitualmente considerados.

Un nuevo entendimiento sobre el papel de la ciudad (particularmente de la ciudad global) puede ser alcanzado si se integran dos dimensiones lógicas (cuadro 1):

dentamente» o tal vez no demasiado— «la utilización del capital social por parte de las pymes es efectivamente ubicua» (pág. 20). Me parece que se puede afirmar que también el sociólogo Bagnasco prefiere explícitamente una interpretación «de relación» frente a una interpretación «sistémica» del capital social (Bagnasco, 2002, pág. 271-272).

¹¹ Esta definición interpreta la evolución más avanzada en las experiencias de planificación estratégica territorial, lo que se ha definido como «tercera generación», Gibelli, 1996 y que se han interpretado mucho mejor en las recientes experiencias de Lyon y Barcelona.

- Una lógica espacial que distingue dos enfoques teóricos: el territorial, que interpreta la ciudad como un lugar en un espacio bidimensional y el enfoque de red (*enfoque reticular*) que considera la ciudad como un nodo de la red global de la relaciones transterritoriales.
- Una *lógica cognitiva* que se refiere a las diversas formas de racionalidad implícita en la toma de decisiones de los agentes económicos. Según la ya citada definición de Simon (1972) distinguimos una racionalidad «sustantiva» que implica un enfoque funcional orientado a la optimización entre alternativas perfectamente conocidas y una racionalidad «de proceso» orientada a un enfoque simbólico, típico o característico de las situaciones de información imperfecta y de incertidumbre respecto a las alternativas, a las decisiones de los otros agentes y a los posibles efectos de las decisiones actuales.

Combinando ambas dimensiones obtenemos una tabla de doble entrada que ofrece una clasificación significativa de los distintos papeles de la ciudad.

Según la primera tipología, que deriva de una lógica funcional y territorial, la ciudad es un conglomerado de actividad capaz de generar un amplio conjunto de efectos sinérgicos (economía de aglomeración o de urbanización) que aumentan acumulativamente la dimensión absoluta de la aglomeraciones. Los rendimientos crecientes *a lo Krugman* son el resultado de una larga lista de diferentes elementos:

Cuadro 1. Diferentes roles de la ciudad global: una taxonomía

	LOGICA ESPACIAL	ENFOQUE TERRITORIAL	ENFOQUE RETICULAR
LOGICA COGNITIVA			
ENFOQUE FUNCIONAL (sustantivo)		<p>LA CIUDAD COMO CLUSTER</p> <ul style="list-style-type: none"> • Diversificación y especialización de la actividad. • Concentración de externalidades. • Densidad de contactos de proximidad. • Reducción del coste de transporte 	<p>LA CIUDAD COMO INTERCONEXION</p> <ul style="list-style-type: none"> • La ciudad como nodo en redes múltiples y entre agentes de transporte, comunicación y relaciones económicas. • La ciudad como interconexión entre lugar y nodo.
ENFOQUE SIMBÓLICO (procedimiento)		<p>LA CIUDAD COMO MILIEU</p> <ul style="list-style-type: none"> • Operador de reducción de la incertidumbre. • Decodificador de la información. • Coordinación <i>ex-ante</i> de los agentes económicos (acción colectiva). • Sustrato para el aprendizaje colectivo. 	<p>LA CIUDAD COMO SIMBOLO</p> <ul style="list-style-type: none"> • La ciudad como superación del tiempo y el espacio. • La ciudad como símbolo de control territorial. • La ciudad como productor de símbolos, códigos y lenguajes.

- La amplia diversificación de la actividad urbana, y la especialización de las unidades económicas.
- La concentración de bienes públicos y del capital fijo social, que crean una fuerte concentración espacial de externalidad.
- La densidad de contactos gracias a la proximidad espacial.
- La reducción de los costes de transacción, también gracias a la proximidad.

Todos estos efectos son bien conocidos en la literatura sobre el desarrollo urbano y la difusión de la innovación. En un ámbito dinámico, estos generan fuertes efectos multiplicadores, de carácter keynesiano o leontieviano, ligados a las relaciones input-output o a las relaciones entre la actividad exportadora y residencial, o derivados de procesos acumulativos a la Myrdal, Kaldor, Krugman, a través de un continuo aumento de eficiencia de una economía local en expansión.

La segunda tipología, que deriva de una lógica funcional y reticular (de red), considera a la ciudad como un nodo de múltiples redes planetarias: redes de transporte y comunicación, pero también redes inmateriales centradas en torno a las actividades de especialización y a las funciones de dirección, constituídas por relaciones profesionales y de poder. Más aún: los fuertes efectos multiplicadores y los rendimientos crecientes se manifiestan por efecto de la interdependencia entre la dimensión urbana y el rol nodal, esto es depende de un efecto de masa crítica en la generación de una demanda de conexión externa y de un efecto de oferta que va de la concesión a la competitividad de las actividades locales.

Pero, como se muestra en la parte inferior del cuadro 1, existen también otros aspectos de la ciudad, conectados con una lógica simbólica, que son muchas veces infravalorados en la teorización territorial. Desde este punto de vista se puede considerar la ciudad como un *milieu*, que desempeña una función crucial de reducir la incertidumbre dinámica, ofreciendo una ventaja a los actores locales. Esta función actúa también en beneficio de las familias, en relación con los procesos de búsqueda de trabajo y mejora profesional: la diversificación y la amplitud del mercado de trabajo urbano constituyen una suerte de seguro contra el riesgo de la desocupación o la subocupación.

La última tipología, que surge de la lógica simbólica y la aproximación reticular, se ocupa de la ciudad en cuanto a entidad simbólica. Los economistas, si bien reconocen la relevancia de esta dimensión, no la han querido abordar. Quisiera entonces proponer una lista de los símbolos que pueden ser más relevantes o que han estado asociados a la ciudad y, en particular, a las grandes ciudades (Camagni, 1992, Introducción):

- La ciudad contemporáneamente como lugar y nodo, fue representada en el jeroglífico egipcio como una cruz (la red externa) escrita en un círculo (el lugar de la ciudad amurallada). Esto sintetiza la coexistencia de dos roles territoriales: el desarrollo de una sociedad y de una cultura local y la oferta de una buena accesibilidad de larga distancia.
- La ciudad como dispositivo para superar el tiempo y la distancia: la distancia es superada a través de la utilización conjunta de las redes globales y el tiempo es superado gracias a la memoria del pasado, conservada en los monumentos, en

los museos y en los archivos, y a la anticipación del futuro en su propensión a crear continuamente lo nuevo.

- La ciudad como símbolo (y actor correcto) del control territorial: «el lugar a partir del cual se establece un control territorial» (Roncayolo, 1990). Este es un tema ya presente en las reflexiones de los economistas clásicos, que hablan de la «contradicción» entre la ciudad y el campo. Roncayolo hace referencia a la aparente paradoja entre «la realidad geográfica de la ciudad por un lado, que se diluye en procesos de urbanización generalizada, y, por otra parte, la ciudad como actor simbólico, que conquista nueva fuerza» (Roncayolo, 1990, p241).
- La ciudad como creadora de símbolos: el lugar donde se establecen los códigos sociales, los lenguajes, las reglas, las convenciones y las representaciones, que luego son transmitidas al resto del mundo. Es interesante remarcar que uno de los últimos símbolos que han sido producidos, Internet, ha creado un nuevo estilo y nuevos mercados que son típicamente urbanos. En la producción e intercambio de información vía Internet, comúnmente asociado a la idea de casa electrónica localizada en lugares remotos, las 15 mayores regiones metropolitanas en Estados Unidos, con el 4,3% de la población total, representan el 20% de los usuarios y constituyen los motores de desarrollo de la red (Graham, 1999).

Todo cuanto se ha expuesto demuestra cómo es perfectamente posible que algunas ciudades, las ciudades «globales» que interpretan perfectamente los significados simbólicos del poder territorial, pueden crecer más allá de la dimensión «óptima», entendida en el sentido funcional, a causa de la interdependencia entre las diversas dimensiones o funciones de la ciudad, y como consecuencia de procesos de carácter cognitivo no directamente ligados con los costos colectivos de la ciudad. Decisiones «en cascada» y sujetas a imitación o a la moda pueden además reforzar estos procesos de creciente aglomeración (Vicente, 2002).

6. Incertidumbre y aglomeraciones: el papel de las ciudades (globales)

Finalmente, vamos a realizar una reflexión sobre los efectos que pueden tener sobre las formas de la planificación territorial el hecho de tomar en consideración la complejidad y la importancia del capital social.

La teorización sobre la planificación territorial ha puesto de manifiesto la crisis de un planteamiento racional-global, basado en una racionalidad de carácter sustantivo como el que en la mayoría de los países generó la actuación territorial hasta finales de los años setenta. Todos los elementos de incertidumbre que rodean las decisiones del sector privado están presentes, y de manera mucho más patente, en el caso de las decisiones de las administraciones públicas que, además de los objetivos de eficacia, también han de tener en cuenta objetivos de equidad. La evidencia de la multiplicidad de los sujetos implicados en la toma de decisiones públicas —como políticos, administradores públicos, portadores de intereses, usuarios de los servicios públicos y contribuyentes—; la evidencia de la complejidad de la tarea de definir analíticamente

no sólo los respectivos modelos de comportamiento sino también sus propios valores y objetivos; la incertidumbre estructuralmente presente cuando se trata de prever o definir los resultados de cada alternativa de las opciones a tomar, sobre todo en el tema medioambiental; todo esto ha llevado, especialmente a lo largo de los años noventa, a una detención del proceso de plan.

Si a estos elementos añadimos las demandas de los procesos de desregulación que surgieron en los años ochenta en casi todos los países avanzados, pero que a menudo se han vuelto a plantear hoy día, así como las exigencias que llegan desde varias áreas para ampliar los procesos de participación ciudadana en la toma de decisiones (y, por lo tanto, de crear una planificación más «participativa» y «asociada») y, por último, las nuevas tareas relacionadas con la aparición de la globalización, que naturalmente han sido confiadas a la planificación, podemos comprender las razones por las que desde distintas entidades, en particular desde algunas organizaciones internacionales como la OCDE, se hayan lanzado numerosas indicaciones a favor de nuevos modelos de gobernabilidad urbana y metropolitana (OCDE, 2001).

La planificación estratégica es uno de los instrumentos que parece haber tenido más éxito, porque está basada en las nuevas tareas y es lo suficientemente flexible como para acoger nuevos métodos de gobernabilidad. Se la puede definir como la construcción colectiva de una visión compartida del futuro de un determinado territorio, mediante procesos de participación, discusión y capacidad de escuchar. Se trata de un pacto entre administradores, sujetos, ciudadanos y socios para llevar a la práctica dicha visión a través de una estrategia y una consecuente serie de proyectos, conectados de forma diversa, justificados, valorados y compartidos. En definitiva, es la coordinación de las responsabilidades asumidas por parte de los distintos sujetos en la realización de tales proyectos¹¹.

Por lo tanto, la planificación estratégica (Curti, Gibelli, 1996):

- privilegia el análisis prospectiva y de escenarios,
- reconduce la complejidad y especificidad locales a un único proyecto estratégico,
- opera en una dimensión abiertamente pragmática, a sabiendas de que actúa en un contexto de limitada racionalidad, por lo que asume, en consecuencia, un comportamiento dinámico y flexible respecto a la definición de objetivos y acciones,
- se apoya en procesos de aprendizaje y revisión iterativos,
- promueve ampliamente la consulta y la participación de la sociedad civil,
- valora los proyectos a partir de su coherencia con la estrategia general y de los principios (corrientes) de compatibilidad urbanística y sostenibilidad,
- otorga una importancia estratégica a las fases de actuación del plan,
- otorga una función eminentemente persuasiva y promocional a los documentos del plan.

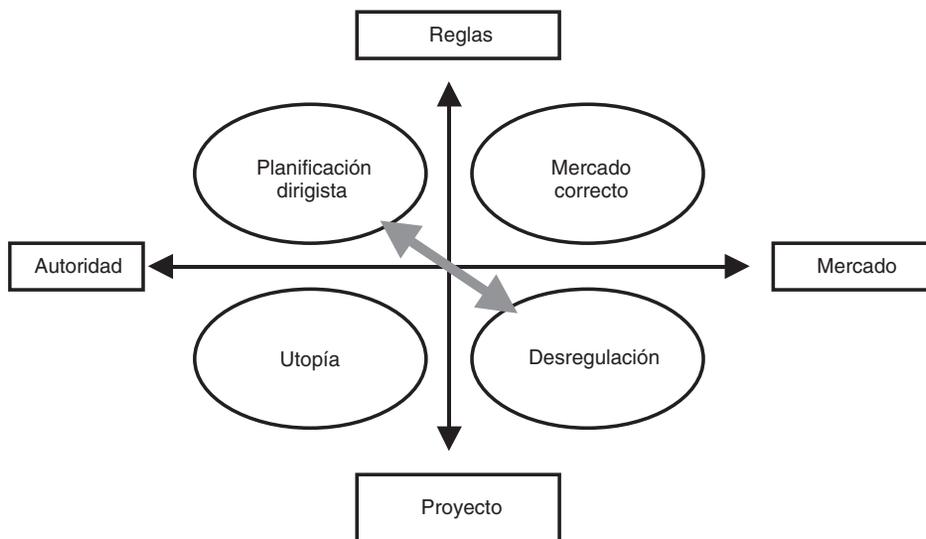
La ciudad acaba por convertirse en un simple contenedor, en el contexto físico de fondo en el que se manifiestan procesos de desarrollo y de declive atravesados por decisiones atomizadoras y externas, objeto de las decisiones y los resultados del enfrentamiento competitivo. Se convierte así, o intenta hacerlo, en sujeto de decisiones racionales y compartidas, actor en el escenario de los procesos globales en cuanto nexo de relaciones territoriales, sistema funcional complejo y sinérgico, suministrador de ventajas de localización para las empresas y las familias.

Con objeto de identificar lo mejor posible el papel y las modalidades de la planificación estratégica en relación con la planificación tradicional, parece oportuno definir los planteamientos alternativos disponibles para la planificación territorial, situándolos en un espacio lógico caracterizado por la doble dicotomía norma/proyecto y mercado/autoridades. Esta doble dicotomía configura las siguientes alternativas o arquetipos de planteamiento de la planificación territorial (figura 3):

- la planificación dirigista (normas + autoridades),
- el mercado corregido (unas normas e instrumentos de asimilación interna de los factores externos),
- la desregulación (mercado + proyectos),
- la utopía (propuesta de las autoridades mediante proyectos).

Estos cuatro planteamientos alternativos casi nunca se presentan de una forma pura en la realidad, si bien son perfectamente identificables. De la misma manera se puede identificar la tradicional contraposición entre los planteamientos más frecuentes y conocidos, la planificación dirigista y la desregulación.

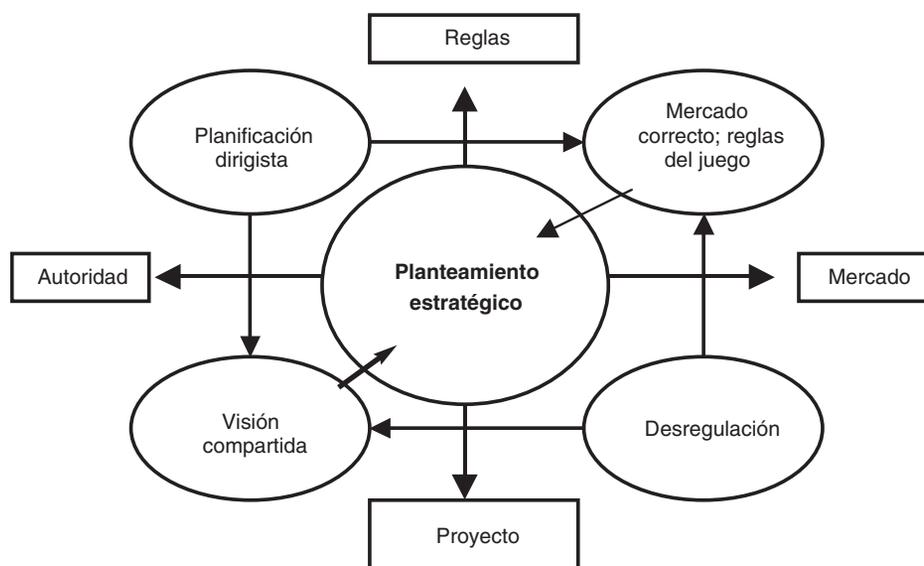
Figura 3. Planteamientos alternativos en la planificación territorial: la oposición tradicional



La planificación estratégica permite escapar de esta oposición tradicional, que se puede afirmar que es la máxima responsable de la crisis del plan. En el momento en que la planificación dirigista acepta de manera absoluta el recurso a los procesos espontáneos de mercado y cuando el planteamiento liberal y de desregulación aceptan definir unas pocas, pero concretas, reglas mediante las cuales «corregir» los procesos de mercado, con objeto de limitar sus posibles efectos sobre el bienestar colectivo. En el momento en que ambos planteamientos tradicionales reconocen la necesidad de definir una «visión» colectiva de futuro, un «concepto estratégico» realista, hecho de proyectos compartidos y coherentes, creados por la sociedad civil y garantizados por las autoridades de tal manera que el interés privado y el público coexistan. En ese momento, la tradicional oposición será sustituida por una posible integración (entre mercado corregido y visión compartida) que constituye la característica fundamental de la *démarche stratégique* (figura 4).

La acción del mercado se ve facilitada por la aceptación de procedimientos flexibles y por la construcción colectiva de una visión de futuro; se orienta por medio de la definición de reglas del juego específicas, hechas de algunas (pocas) decisiones no contratadas, por medio de normas generales específicas y de extensos procesos argumentativos, que contienen la garantía del interés colectivo; se valora de forma transparente a través de procesos participativos y comunicativos. La acción pública se integra estrechamente con la privada: en las formas y en los plazos, en la cofinanciación de proyectos, en la creación de sinergias que justifiquen la actuación pública y garanticen ventajas en términos de economicidad en las actuaciones privadas.

Figura 4. Planteamientos alternativos en la planificación territorial: la convergencia posible



Un último elemento merece ser consignado. Se trata de la relación entre la planificación estratégica y el concepto de capital social definido anteriormente. La planificación estratégica —dentro de su atención respecto a la interacción entre sujetos y ciudadanos, y con su énfasis de los procesos participativos, en sus objetivos de construcción de una visión compartida del futuro, en su intento por estimular todas las formas de sinergia entre sujetos y entre proyectos complementarios, así como todas las formas posibles de responsabilización y de incorporación de los *stakeholder* locales, en su compromiso por definir claras reglas del juego en el tema del urbanismo— se mueve e influye en todas las categorías analizadas en el ámbito del capital social. Presupone un mínimo de relaciones locales pero, sobre todo, *construye* dichas relaciones:

- organizando un ámbito de discusión e interacción (forums, comisiones de trabajo con la ciudad),
- haciendo que emerjan los valores y la identidad profunda de la ciudad,
- creando oportunidades para la cooperación y la confianza recíproca,
- definiendo normas y simplificando los procedimientos,
- alentando la máxima comunicación y participación.

En pocas palabras, se puede afirmar que la planificación estratégica representa sustancialmente creación de capital social a través de la realización de nuevas formas de gobernabilidad local.

Al igual que el *milieu* local incorpora —en sí mismo— mecanismos y procesos de gobernabilidad del sistema que superan a los tradicionales que se basan alternativamente en el gobierno (administración pública local) o en el puro mercado, de la misma manera la ciudad, sistema muy complejo, busca nuevos mecanismos de gobernabilidad recurriendo a su capital social o de relación interior: revalorizándolo y ofreciéndole nuevos canales, más organizados y formalizados, de expresión y desarrollo.

El compromiso es de gran envergadura debido a los múltiples desafíos con que debe enfrentarse la ciudad, considerada como forma de organización social. Desafíos que conciernen al bienestar colectivo y a la calidad de vida, que se refieren a la competitividad del tejido productivo urbano y metropolitano, a los objetivos coherentes y calibrados de las acciones colectivas para la realización de las nuevas tareas y funciones para la ciudad.

En la ciudad, la planificación estratégica constituye el principal instrumento para el relanzamiento de proyectos, tanto públicos como privados, a través de nuevas formas de coordinación de las decisiones. Pone en marcha una gobernabilidad en común que supera, al mismo tiempo, algunos casos de «quiebra del mercado» y «quiebra del gobierno»: en la oferta de los bienes públicos, como en el caso de actividades de ocio para los ciudadanos, en la preparación de mecanismos de *risk-sharing* cooperativo o en la valoración de las actividades públicas y privadas. En la mayor parte de los casos, la *comunidad* local está en condiciones de llevar a cabo con eficacia iniciativas colectivas allí donde, por el contrario, los mecanismos espontáneos o la administración fallan por la falta de información fundamental acerca del comportamiento de los diferentes socios, así como sobre su capacidad y sus necesidades (Bowles, Gintis, 2000a).

En particular, mediante la coordinación *ex-ante* de decisiones aisladas de inversión privada que, sin embargo, tienen carácter complementario, decisiones que requieren contemporaneidad y fiabilidad de los compromisos de todos los sujetos, la planificación estratégica permite rebajar los riesgos y aumentar las garantías económicas de grandes y complejos proyectos que de otra manera no tendrían las necesarias condiciones de viabilidad.

7. Conclusiones

A lo largo de este trabajo se han explorado algunos resultados teóricos de importancia, que pueden tener su origen en el hecho de que se ha asumido el paradigma de la complejidad en economía espacial y, en particular, que se han tomado en consideración los efectos de la incertidumbre en el comportamiento de los sujetos económicos y en el funcionamiento de los mercados.

Si la incertidumbre presente en las decisiones empresariales y la definición misma de los contratos requieren medidas para lograr su reducción —que han de ser identificadas por las instituciones que regulan el mercado, mediante una perspectiva de planificación estratégica por parte de las empresas y, sobre todo, con la búsqueda de acuerdos de cooperación entre los socios económicos— entonces se puede entender el profundo significado de los procesos de aglomeración y el papel fundamental de los espacios locales de proximidad que hemos llamado *milieu*.

Gracias a la presencia de capital social o de capital relacional, que favorece la cooperación, la sinergia y la acción colectiva, y gracias también a procesos socializados de codificación de la información y de aprendizaje colectivo, estos espacios consiguen ventajas competitivas relevantes en contextos caracterizados por la turbulencia y la complejidad.

En el ámbito urbanístico y territorial, estos mismos mecanismos se pueden utilizar e incluso favorecer o crear, realizando las necesarias innovaciones en la gobernabilidad de la ciudad; por ejemplo, a través de una planificación estratégica. Ésta utiliza, pero sobre todo ayuda a desarrollar, elementos de capital social, favoreciendo la interacción y la participación ciudadana, el crecimiento de la confianza recíproca y de valores y objetivos compartidos, la sinergia y la cooperación previa entre los diferentes sujetos económicos en la preparación de los proyectos territoriales. A través de la creación de capital social, la planificación estratégica crea nuevas formas de autoorganización y de gobernabilidad de la comunidad que sitúan al conjunto de la ciudad, a la ciudadanía, y no sólo la administración local, en el centro de los procesos de decisión y de las transformaciones locales.

Bibliografía

Arrighetti A.; Lasagni A., y Seravalli G. (2001): «Capitale sociale, associazionismo economico e istituzioni: indicatori statistici di sintesi». *Working Papers n. 4*. Dipartimento di Economia, Università di Parma.

- Arrighetti A., y Seravalli G. (eds.) (1999): *Istituzioni intermedie e sviluppo locale*. Donzelli, Roma.
- Aydalot, Ph. (ed.) (1986): *Milieux Innovateurs en Europe*. GREMI. Paris.
- Aydalot, Ph. (1988): «Technologica trajectories and regional innovation in Europe». En Aydalot Ph., Keeble D. *High technology industry and innovative environment*. Routledge, London.
- Bagnasco, A. (2002): «Il capitale sociale nel capitalismo che cambia», *Stato e Mercato*, n. 2:65, 271-303.
- Bertuglia, C.; Bianchi G., y Mela, A. (eds.) (1998): *The city and its sciences*. Physica-Verlag, Heidelberg.
- Bowles, S., y Gintis, H. (2000a): *Social capital and community governance*. Department of Economics. University of Massachusetts. December. Mimeo.
- Bowles, S., y Gintis, H. (2000b): *Optimal parochialism: the dynamics of trust and exclusion in networks*. Department of Economics. University of Massachusetts. February. Mimeo.
- Bruno, S., y De Lellis, A. (1994): «The economics of ex-ante coordination», Università di Roma La Sapienza. Aprile. Mimeo.
- Camagni, R. (1989): «Cambiamento tecnologico, «milieu» locale e reti di imprese: verso una teoria dinamica dello spazio economico». *Economia e Politica Industriale*, n. 64.
- Camagni, R.(ed.) (1991): *Innovation networks: spatial perspectives*. Belhaven-Pinter. Londra.
- Camagni, R. (1992): *Economia urbana: principi e modelli teorici*. La Nuova Italia. Roma.
- Camagni, R. (1995): «The concept of innovative milieu and its relevance for public policies in European lagging regions». *Papers in Regional Science*, 1995, n. 4:317-340.
- Camagni R. (1998): *Beyond complexity in urban development studies*. En Bertuglia et al., 363-386.
- Camagni, R. (1999): «The city as a milieu: applying GREMI's approach to urban evolution». *Revue d'Economie Régionale et Urbaine*, 3:591-606.
- Camagni, R. (2001): «Policies for spatial development», in *OECD Territorial Outlook*. Paris. 147-169.
- Camagni, R., y Capello, R. (eds.) (2002): *Apprendimento collettivo e competitività territoriale*, Franco Angeli, Milano
- Camagni R., y Rabelotti, R. (1997): «Footwear production systems in Italy: a dynamic comparative analysis», in R. Ratti, A. Bramanti, R. Gordon (1997).
- Capello, R. (2001): «Urban Innovation and Collective Learning: Theory and Evidence from Five Metropolitan Cities in Europe». En Fischer M.M. and J. Froehlich (eds.), *Knowledge, Complexity and Innovation Systems*. Springer. Berlin, pp. 181-208.
- Coleman, J.S. (1990): *Foundations of social theory*. Harvard Univ. Press, Cambridge Mass.
- Cooke, P., y Clifton, N. (2002): *Social capital and small and medium enterprise performance in the United Kingdom*, presentato al Workshop su «Entrepreneurship in the modern space economy: evolutionary and policy perspectives», Amsterdam, giugno.
- Crevoisier, O., y Camagni, R. (eds.). (2000): *Les milieux urbains: innovation, systèmes de production et ancrage*, EDES, Neuchâtel.
- Curti, F., y Gibelli, M.C. (eds.) (1996): *Pianificazione strategica e gestione urbana*. Alinea, Firenze.
- Dasgupta, P. (2000): «Economic progress and the idea of social capital», in P. Dasgupta, I. Serageldin, *Social capital: a multifaced perspective*, The International Bank of Reconstruction and Development, The World Bank, Washington
- Egidi, M., y Turvani, M.(eds.) (1994): *Le ragioni delle organizzazioni economiche*. Rosenberg e Sellier. Torino.
- Gibelli, M.C. (1996): *Tre famiglie di piani strategici*. En F. Curti, M.C. Gibelli, 1996.
- Grootaert, C., y van Bastelaer, T. (2001): «Understanding and measuring social capital: a synthesis of findings and recommendations from the social capital initiative». World Bank. *Social Capital Initiative Working Paper n. 24*, april, Washington D.C.
- Hahn F. (1991): «The next hundred years». *The Economics Journal*, 1, vol. 101:47-50.
- Lira, C. (2000): *Il capitale sociale nella teoria economica: una rassegna critica e una analisi della sua rilevanza nella relazione fra distribuzione e crescita*, Tesi di laurea. Università Bocconi, Milano.
- Malmgren, H.B. (1994): *Information expectation and the theory of the firm*, *Quarterly Journal of Economics*, 75:399-421, 1961; traduzione italiana in M. Egidi e M. Turvani (1994).
- North, D. (1990): *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge University Press, Cambridge.
- OECD (2001): *Cities for citizens: improving metropolitan governance*. Paris.

- Pumain, D. (1998): «Urban research and complexity». En Bertuglia *et al.*, 323-362.
- Putnam, R. D. (1993): *Making democracy work*. Princeton University Press, Princeton.
- Ratti, R.; Bramanti, A., y Gordon, R. (eds.) (1997): *The Dynamics of Innovative Regions*. Ashgate, Aldershot.
- Richardson, G.B. (1960): *Information and investment*. Oxford University Press, Oxford.
- Simon, H. (1972): *From substantive to procedural rationality*. En: C.B. Mc Guire e R. Radner, *Decision and organization*, Amsterdam, North Holland.
- Solari, S. (2002): «Capitale sociale e economia», di prossima pubblicazione su *Foedus*.
- Solow, R. (1995): «But verify». *The New Republic*, vol. 11.
- Stiglitz, J. (1999): *Participation and development: perspective from the comprehensive development paradigm*. International Conference on Democracy, Market economy and Development, Seul.
- Weidlich, W. (1991): «Physics and social sciences, the approach of synergetics». *Physics Reports*, 204:1-163.
- Williamson, O. (2002): «The lens of contract: private ordering». *American Economic Review, Papers and Proceedings*, vol. 92, 2:438-453.