
Capital social y democracia

Carles Boix y Daniel Posner

Este artículo explora críticamente el concepto de capital social empleado en la obra de Robert Putnam, *Making democracy work*. Con el doble objetivo de ofrecer una justificación teórica más robusta de este concepto e indicar futuras líneas de investigación empírica, este artículo explora sucesivamente cinco cuestiones: las diferencias entre el concepto estricto de «comunidad cívica» y el término «capital social»; las formas en que diversos tipos de asociaciones pueden afectar de manera diferente el nivel de capital social y el grado de cooperación en cada comunidad; los mecanismos específicos capaces de explicar la correlación entre capital social y rendimiento institucional; los orígenes históricos de la presencia (o ausencia) de capital social; y la relación entre este último y el crecimiento económico.

Palabras clave: capital social, democracia, instituciones políticas, cooperación, vida asociativa.

Desde su publicación en 1993, el libro de Robert Putnam, *Making democracy work*¹, se ha convertido en un éxito resonante tanto entre la comunidad estrictamente académica como en el ámbito más amplio de la gestión pública e incluso de las instituciones internacionales. Su defensa de la existencia (o ausencia) de pautas de comportamiento cívico como punto clave para entender la calidad de la democracia representativa y el nivel de bienestar colectivo y económico hacen de esta obra un libro original que ha forzado a reorientar la investigación contemporánea sobre la relación entre política y sociedad. Como consecuencia, sus tesis, sostenidas por una metodología a la vez innovadora y sólida, han conducido a un número sustancial de instituciones, desde el Banco Mundial hasta las administraciones locales norteamericanas, a acoger el libro como un

1. Princeton: Princeton University Press.

punto de referencia clave en la búsqueda de soluciones efectivas a problemas sociales tan diversos como la promoción del desarrollo económico en África o el declive urbano en las grandes ciudades norteamericanas.

La estructura teórica y empírica de *Making Democracy Work* es aparentemente sencilla. Preocupado por desvelar qué factores determinan la existencia o no de gobiernos eficaces, Putnam decidió, ahora ya hace más de veinte años, aprovechar la creación *ex novo* de gobiernos regionales en Italia a mediados de la década de los setenta, para evaluar su gestión y nivel de éxito. Con la ayuda de Robert Leonardi y Raffaella Nanetti, Putnam desplegó, a lo largo de una década, un conjunto de encuestas de opinión, entrevistas a élites políticas y un conjunto diverso y sistemático de indicadores de rendimiento institucional para medir los resultados de ese proceso de descentralización.

La constatación de variaciones sustanciales en el rendimiento de estos gobiernos indujo a Putnam a examinar sus causas. Aunque el grado de desarrollo económico importa, estas diferencias en el nivel de rendimiento gubernamental se hallan estrechamente vinculadas a la densidad de la vida asociativa de cada región. En el norte de Italia, donde los ciudadanos participan activamente en clubes deportivos, asociaciones literarias y sociedades corales, los gobiernos regionales son, nos dice Putnam, «eficientes en su funcionamiento interno, creativos en sus iniciativas políticas y efectivos en la ejecución de estas iniciativas»². En el sur de Italia, en cambio, en donde las pautas de compromiso cívico son muy débiles, los gobiernos regionales suelen ser corruptos e ineficientes. Tomando prestado un término creado por el sociólogo americano James Coleman, Putnam califica a las sociedades con pautas estables de compromiso cívico como comunidades ricas en capital social. Tal como discute en detalle el último capítulo de *Making Democracy Work*, el capital social consiste en el conjunto de redes y normas de reciprocidad y confianza fomentadas entre los miembros de las asociaciones de la comunidad, gracias a su experiencia en la interacción y la cooperación social. La existencia de capital social permite a los miembros de la comunidad superar los dilemas que plantea la acción colectiva y que impiden, si no son resueltos, establecer mecanismos de cooperación estables. Por esta razón, la abundancia de capital social asegura la existencia de instituciones de gobierno efectivas.

La importancia de la existencia o ausencia de pautas de vida cívica conduce, finalmente, a Putnam a explorar su origen histórico. La inercia de la historia juega aquí un papel fundamental. En aquellas comunidades o regiones en las que imperaron regímenes republicanos y formas de gobierno «horizontales» o poco jerarquizadas en la Edad Media, ha imperado una tradición asociativa y un sistema de gobierno que ha conducido a tener gobiernos regionales satisfactorios. En aquellas áreas caracterizadas por administraciones absolutistas y relaciones jerárquicas, la ausencia de tradiciones cívicas

2. *Making democracy work*: 81.

cas se ha perpetuado en el tiempo y ha conducido a instituciones públicas ineficientes hoy en día. El peso de la historia o lo que, utilizando términos provenientes de la historia de la tecnología, se conoce como una situación de dependencia temporal, es decir, que el presente se explica básicamente por el pasado, refuerza la validez del concepto de capital social. La existencia de expectativas de cooperación por parte de otros ciudadanos (ayudadas por instituciones y prácticas asociativas) empuja a cada individuo a cooperar con los otros, en un círculo virtuoso que no se rompe nunca. Por el contrario, en aquellas comunidades en las que no hay expectativas de cooperación, cooperar y comportarse cívicamente es irracional: en estas comunidades, atrapadas en un círculo vicioso, nunca ha habido y nunca se podrá generar una comunidad cívica.

Las conclusiones de Putnam tienen implicaciones para la investigación en ámbitos tan diversos como la teoría de la democracia, el comportamiento político o incluso la gestión pública. Todo investigador ha de añadir el capital social a la lista de variables clave a considerar para explicar fenómenos políticos y económicos. No es sorprendente entonces que, desde su publicación, el libro de Robert Putnam haya generado más discusión y debate que cualquier otro tipo de trabajo en ciencia política en los últimos años. Y tampoco sorprende que no todos los análisis de *Making Democracy Work* hayan generado un entusiasmo incondicional. Las críticas se han dirigido a la interpretación que Putnam hace de los datos³, a su presentación de la historia de Italia⁴ y a su tratamiento del capital social⁵.

En este artículo se examinan críticamente los conceptos y relaciones de causalidad claves en *Making Democracy Work*. La intención del artículo es doble. En primer lugar, alberga el propósito de complementar las contribuciones de las reseñas críticas realizadas hasta la fecha. En segundo lugar, aspira a poner sobre la mesa tanto las líneas de investigación y las cuestiones que quedan por contestar como algunas de las posibles respuestas a estos problemas. Con este fin, la primera sección discute brevemente cuáles son las diferencias entre el concepto estricto de «comunidad cívica» y el término «capital social». La segunda sección considera en qué medida diversos tipos de asociaciones pueden afectar de manera diferente el nivel de capital social y el grado de cooperación en cada comunidad. La tercera sección sugiere mecanismos específicos capaces de explicar la correlación entre capital social y rendimiento institucional que descubre *Making Democracy Work*. La cuarta sección propone una explicación del origen del capital social

3. Goldberg, Ellis. «Thinking about how democracy works», *Politics and Society* 24 (marzo 1996): 7-18.

4. Sabetti, Filippo. «Path dependency and civic culture. Some lessons from Italy about interpreting social experiments», *Politics and Society* 24 (marzo 1996): 19-44; Tarrow, Sidney. «Making social science work across space and time: A critical reflection on Robert Putnam's *Making Democracy Work*», *American Political Science Review* 90 (junio 1996): 389-397.

5. Levi, Margaret. «Social and unsocial capital: A review essay of Robert Putnam's *Making democracy work*», *Politics and Society* 24 (marzo 1996): 45-55.

que, subrayando el papel jugado por el nivel de conflicto político que existe en cada comunidad, intenta trascender la presentación estática, en términos de equilibrio, que desarrolla Putnam ⁶.

I. *Capital social o comunidad cívica*

Resultado de una investigación muy dilatada en el tiempo, *Making Democracy Work* es una obra que incluye diferentes estratos empíricos y conceptuales. Este hecho se hace especialmente evidente en la evolución que el concepto de comunidad cívica experimenta en el curso del mismo libro. En un primer momento, Putnam habla de la «comunidad cívica» (o de su ausencia) como la causa de las diferencias en rendimiento institucional en cada región. Inspirándose en pensadores republicanos como Guicarducci o el Maquiavelo de los *Discursos* y en pensadores del siglo xviii como Montesquieu o Rousseau, la primera definición de Putnam de «comunidad cívica» tiene fuertes resonancias clásicas. La comunidad cívica es aquella comunidad caracterizada por ciudadanos virtuosos, que participan activamente en los asuntos públicos, bajo condiciones de igualdad política y a la búsqueda, en muchos casos, del interés colectivo. Aunque la participación genera resultados instrumentales óptimos, tales como mayor estabilidad política y mejores gobiernos, en sí misma sirve para realizar las potencialidades de cada individuo, que no se desplegarían sin la existencia de una plaza pública participativa y vibrante en debates. Esta concepción casi aristotélica de comunidad cívica, que Putnam utilizó en sus primeras publicaciones sobre las regiones italianas ⁷, se halla enraizada en los valores y pautas culturales de los miembros de la colectividad y viene reforzada por la existencia de una red asociativa. Se entiende, entonces, por qué la obra de Putnam ha sido definida por muchos como un trabajo perteneciente a la tradición de «cultura política» que se desarrolló en la ciencia política norteamericana de los sesenta y como una continuación especialmente valiosa de los estudios de cultura cívica iniciados hace treinta años por Almond y Verba ⁸.

Progresivamente, no obstante, y sobre todo en el último capítulo del libro, Putnam

6. Buena parte de este análisis se deriva de Boix, Carles, y Daniel Posner. 1998. «The Origins and Political Consequences of Social Capital», *British Journal of Political Science* 28; y 1996. «Making Social Capital Work: A Review of Robert Putnam's *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*», *Harvard University Center for International Affairs Working Paper Series*, 96-4.

7. Véase Putnam, Robert, Robert Leonardi, Raffaella Y. Nanetti y Franco Pavnocello. «Explaining institutional success: The case of Italian regional government», *American Political Science Review* 77 (marzo 1983): 55-74; y Putnam, Robert D., Robert Leonardi y Raffaella Y. Nanetti. 1985. *La Pianta e le radici: Il Radicamento dell'istituto regionale nel sistema politico italiano*. Bologna: Il Mulino.

8. Laitin, David D., «The civic culture at thirty», *American Political Science Review* 89 (marzo 1995): 168-173.

modifica los parámetros que definen la existencia o no de comportamientos cívicos. En vez de individuos socializados en valores y actitudes cívicas o no cívicas, Putnam describe el norte y el sur de Italia como dos sociedades donde, con independencia de los valores y aspiraciones internas de cada individuo, la existencia de cooperación y de civismo depende de la medida en que los individuos encuentren racional cooperar y participar en la comunidad política de acuerdo con normas cívicas. En este enfoque, los supuestos de partida cambian radicalmente: siguiendo la teoría económica o, en ciencia política, la escuela de la elección racional, cada individuo es simplemente un agente interesado en maximizar su utilidad. En numerosas ocasiones, su bienestar se incrementa cuando es capaz de cooperar con otros individuos —por ejemplo, cuando puede asegurar la protección del medio ambiente mediante el cumplimiento por parte de cada uno de programas estrictos de reciclaje—. Sin embargo, cada individuo se encuentra a la vez enfrentado a un dilema difícilmente superable: aunque la cooperación de cada uno permite asegurar niveles de bienestar mayores para todo el mundo, individualmente cada agente se asegura niveles mayores de bienestar si, dejando de cooperar, los demás cooperan. En este último caso, el individuo se libra de los costes individuales que le puede suponer reciclar, pero, dado que los demás continúan reciclando, también disfruta del objetivo colectivo de un medio ambiente no erosionado. El problema es, sin embargo, evidente: la tentación individual de no cooperar, es decir, de seguir un comportamiento oportunista, afecta a todos y, por esta razón, conduce, finalmente, a una situación en la que nadie coopera y todos están peor que si todos ellos cooperasen. La Italia del sur, nos dice Putnam, no es más que una inmensa prueba empírica de esta paradoja. Aunque todo el mundo estaría mejor en una comunidad cívica, rica en cooperación, la tentación que afecta individualmente a cada uno de sus habitantes acaba conduciendo a un mundo individualista y empobrecido.

Fijémonos que si, en este marco de individuos racionales, la cooperación es tan difícil de lograr y tan frágil de mantener, el norte de Italia constituye, de hecho, la auténtica fuente de perplejidad para cualquier observador. ¿Cómo es posible que, contra todo pronóstico, haya comunidades cívicas, ricas en pautas de confianza social y en redes de cooperación? La respuesta, para Putnam, se halla en la existencia de «capital social», esto es, en la existencia de expectativas mutuas de cooperación entre los habitantes de esas comunidades. En la medida en que estos individuos esperan que los otros cooperen, ellos a su vez cooperan en todo tipo de empresas colectivas. Estas expectativas vienen reforzadas por los resultados diarios de la cooperación, es decir, estos resultados incentivan a los individuos a cooperar. En otras palabras, el norte de Italia no es más que un equilibrio virtuoso que se deriva de expectativas de cooperación que se alimentan a sí mismas.

II. *Vida asociativa y capital social*

El capital social no es más que la existencia de expectativas de cooperación, sostenidas por redes institucionales (asociaciones), en las que cristalizan estas expectativas en pautas de cooperación continuadas. Y, por tanto, esto conduce a una conclusión muy simple: si queremos predecir la capacidad de cooperación social en una comunidad dada, basta con contar el número de asociaciones cívicas horizontales de esta comunidad. Cuanto mayor sea su número, mayor será la capacidad de los miembros de la comunidad de superar el oportunismo individual y colaborar en beneficio mutuo. Por tanto, la densidad de participación asociativa en una comunidad se halla directamente relacionada con la calidad de su vida política.

Dada la importancia que atribuye Putnam a la vida asociativa, es importante que evaluemos críticamente los efectos de la participación en asociaciones. A continuación se plantean seis características de las asociaciones cívicas y se discute la medida en que estos rasgos determinan tanto su capacidad de generar capital social como la capacidad de la sociedad para emplear este capital social para asegurar la cooperación social. Como se verá, de esta discusión se desprende que, contrariamente a lo que Putnam supone, la relación entre participación en asociaciones cívicas y resultados sociales positivos no es axiomática.

Una primera distinción, tomada directamente de *Making Democracy Work*, es la de asociaciones horizontales y verticales. Las asociaciones horizontales «reúnen miembros de *status* y poder equivalentes» mientras que las verticales «conectan miembros no iguales en relaciones asimétricas de jerarquía y de dependencia»⁹. Desde el punto de vista del impacto que tienen sobre la cooperación, la diferencia entre asociaciones verticales y horizontales yace en el hecho de que las relaciones verticales, como las que se dan entre patronos y clientes, se caracterizan por una relación de dependencia y no de mutualidad y, por esta razón, presentan una capacidad muy limitada de generar normas de reciprocidad y confianza social. Por otra parte, las asociaciones verticales presentan jerarquías internas que facilitan la toma de decisiones y eliminan los dilemas propios de la acción colectiva que se suelen plantear a los miembros de los grupos horizontales. Dado que llegar a decisiones aceptables para todo el mundo y vencer los problemas de la cooperación mutua es aquello que hace tan positiva la participación en asociaciones cívicas para impulsar una cooperación social más amplia, es precisamente la utilización de organizaciones estructuradas lo que impide a los agentes sociales ejercitar el tipo de práctica cooperativa que se halla en la raíz de la producción de capital social.

Putnam sostiene que es el acto mismo de asociarse, más que los objetivos de las asociaciones, lo que facilita la cooperación social que hace avanzar la democracia. El

9. *Making democracy work*: 173.

norte de Italia está mejor gobernado que el sur no por tener más organismos de control gubernamentales que se preocupen de los asuntos públicos, sino por contar con más clubes deportivos y asociaciones culturales¹⁰. El espíritu cívico es el resultado de la interacción social *per se*. En otras palabras, las razones por las que tiene lugar la interacción no son tan importantes para Putnam como el hecho mismo de que haya interacción social.

Hay circunstancias, sin embargo, en las que hay que tener en cuenta la finalidad de la interacción para determinar hasta qué punto una asociación genera capital social o no. Las tres distinciones que siguen se centran en la relación entre los objetivos del grupo y su capacidad de promover o dificultar la cooperación en su comunidad. Se ha de considerar, en primer lugar, qué normas se siguen al participar en la asociación. Como el propio Putnam señala, «no todas las asociaciones del mismo tipo se encuentran comprometidas con objetivos democráticos ni organizadas de manera igualitaria; considérese, por ejemplo, el Ku-Klux-Klan o el partido nazi. Al medir las consecuencias que tiene cualquier organización para un gobierno democrático, se han de tener en cuenta también otras virtudes cívicas, como la tolerancia y la igualdad»¹¹. Independientemente del capital social que pueda generar la participación en una asociación de este tipo, los grupos que fomentan la intolerancia probablemente tienen un impacto negativo sobre la capacidad de los miembros de la sociedad en lo que se refiere a confianza y cooperación mutuas. Si esto es así, no todas las asociaciones generan capital social: la generación de éste depende de las finalidades de cada asociación.

En segundo lugar, hemos de considerar la manera en que el propósito de la organización puede determinar los usos del capital social creado en su seno. El capital social es un recurso poderoso porque facilita la cooperación. No obstante, desde la perspectiva de la sociedad en general, lo cierto es que puede facilitar la cooperación tanto hacia el bien como hacia el mal. Tendemos a olvidar que, en el famoso dilema del prisionero, la principal consecuencia del hecho que los prisioneros no puedan cooperar consiste en que acaben en la cárcel. Aunque este resultado es subóptimo para los delincuentes del juego, no lo es para la sociedad, que, en principio, quiere mantener a los criminales fuera de sus calles. La confianza mutua que quizá permitiría a los delincuentes poner en jaque el sistema judicial, como de hecho ocurre con el capital social que permite a la mafia esconder un asesinato o que da vía libre a los agricultores de la Unión Europea para bloquear la legislación que conduciría una reducción de los precios alimenticios para todos los europeos, es beneficiosa para unos pocos en detrimento de la gran mayo-

10. Así, indica Putnam, «el buen gobierno en Italia es un subproducto de los grupos musicales y de los clubes de fútbol», *ibid.*: 176.

11. *Ibid.*: 221, n. 30.

ría. La simple existencia de capital social entre los miembros de una organización no garantiza su utilización en aras del conjunto de la comunidad¹². La finalidad del grupo ayudará a determinar el uso del capital social que aquél ha generado.

En tercer lugar, se ha de tener en cuenta hasta qué punto el capital social creado dentro del grupo puede ser útil en las interacciones que tienen lugar fuera de él. En sus escritos más recientes, Putnam se ha referido a una distinción entre capital social «que tiende puentes» (*bridging capital*) y el que no los tiende (*non-bridging capital*)¹³. Para que las habilidades cooperativas adquiridas por los miembros de una asociación de padres y maestros de escuela puedan ser útiles para lograr otros tipos de resultados, tales como una mayor seguridad ciudadana o la reducción de la contaminación, los vínculos de confianza y las normas de reciprocidad forjadas entre los miembros de esta asociación deberían de ser generalizables a interacciones con personas que no fuesen miembros del grupo en otros contextos. La finalidad de la asociación cívica puede ser importante en relación con la aptitud del capital social y la capacidad cooperativa que se forman en su seno de cara a facilitar la cooperación con el resto de la comunidad. Ilustraré este aspecto con un ejemplo.

La participación activa en una sección de los Voluntarios del Ulster o en un grupo que defiende el derecho a abortar puede promover grandes cantidades de capital social entre sus miembros. Este capital social puede facilitar en gran medida la cooperación necesaria entre los miembros para organizar reuniones, coordinar esfuerzos y llevar a cabo otras tareas colectivas. Pero puede ser que el capital social creado en estos grupos no sea muy útil para facilitar la cooperación con los que no son miembros del grupo en otras cuestiones, sobre todo si estas personas pertenecen a otros grupos (tales como el Sinn Fein o un grupo pro-vida) cuya finalidad es completamente diferente a la de los Voluntarios del Ulster o al grupo pro-abortista. Una sociedad llena de asociaciones con finalidades únicas y exclusivas que topan con las de otras asociaciones puede ser una sociedad con una gran cantidad de capital social, que, sin embargo, no se pueda emplear plenamente para conseguir una mayor cooperación social, debido a la naturaleza de los grupos en los que se ha creado y a la polarización del contexto social en que se deberá de utilizar.

Finalmente, cabe hacer dos distinciones adicionales que, a diferencia de las distinciones que se acaban de subrayar, han recibido menor atención en la literatura académica.

12. Mancur Olson lleva este argumento a su extremo, al rechazar totalmente la posibilidad de que el capital social formado dentro de un grupo pequeño pueda ser utilizado en beneficio de toda la sociedad. Ver *The rise and decline of nations*. New Haven: Yale University Press, 1982.

13. *Turning In, Turning Out*.

Asociaciones productoras de bienes públicos frente a asociaciones productoras de bienes privados

La primera distinción consiste en determinar si la asociación tiene como finalidad la creación de un bien público o privado. De un bien público —como la mejora de las escuelas o de la seguridad de los barrios— puede disfrutar el conjunto de la comunidad, independientemente de la participación en la asociación que lo ofrece. El problema de los bienes públicos es que generan fuertes incentivos a comportarse de manera oportunista. Dado que aquellos que no contribuyen a su provisión no encuentran ninguna barrera a su consumo, resulta lógico que los individuos dejen en manos de otros la tarea de suministrar estos bienes y que disfruten gratuitamente (es decir, sin incurrir en coste alguno) del fruto del trabajo de otros.

De un bien privado, como el disfrute personal que proporciona conversar sobre literatura, cantar en un coro o jugar al fútbol, solamente pueden disfrutar aquellos que participan en su generación. No hay ningún incentivo para eludir responsabilidades en la producción de un bien privado —simplemente porque aquellos que decidiesen evitarse no disfrutarían de los beneficios que les hubiera aportado haber participado en su producción—¹⁴. Dejar de practicar el canto coral o el fútbol significa no disfrutar del goce que supone el hecho de cantar o jugar. Por esta razón, aunque los grupos productores de bienes privados suponen un proceso de *coordinación* (es decir, la unión de individuos en un grupo para realizar una actividad colectiva), de hecho no necesitan la *cooperación*, que incluye acciones coordinadas que se dan en *contextos en los que hay grandes incentivos para no cooperar*.

De la distinción entre asociaciones productoras de bienes públicos y privados se derivan dos conclusiones importantes. En primer lugar, cabe esperar que las asociaciones cívicas dedicadas a la provisión de bienes públicos produzcan un tipo de capital social más fuerte que las dedicadas a la generación de bienes privados. Es inherente a la provisión de bienes públicos la aparición de incentivos sustanciales a aprovecharse de ellos, y esto explica por qué a las asociaciones productoras de bienes públicos les es muy difícil sobrevivir a largo plazo. Por esta misma razón, sin embargo, una vez lo consiguen, cabe esperar que la experiencia de cooperación en beneficio mutuo lograda por los miembros de esta asociación sea más valiosa para promover la cooperación en otras esferas que la experiencia adquirida por los miembros de grupos productores de bienes meramente privados.

Aunque tanto las asociaciones productoras de bienes públicos como las de privados

14. A veces el goce de un bien privado supone la creación de un bien público que otros consumen, como ocurre, por ejemplo, con el concierto gratuito de una coral o cuando los aficionados van a ver un partido de fútbol local. No obstante, *desde la perspectiva de quien participa en el grupo* (el miembro de la coral o del equipo deportivo) el beneficio de la participación (cantar o jugar) es estrictamente privado.

proporcionan a sus miembros la posibilidad de interactuar con otros ciudadanos, de ampliar su reputación y de construir nexos de amistad, solamente las asociaciones de bienes públicos necesitan de un proceso de cooperación. Mediante la participación en asociaciones productoras de bienes públicos, tales como las asociaciones de padres y maestros, se amplía la reputación de cada individuo y arraigan las normas de reciprocidad que generan repetidas experiencias de cooperación, en circunstancias en que, de otra parte, el incentivo para dejar a otros las tareas más duras es muy grande. Los grupos productores de bienes privados, en cambio, no ofrecen la oportunidad de crear este tipo de reputación. Quizá se puedan crear reputaciones dentro de una asociación productora de bienes privados, pero no el tipo de reputaciones que se precisan para generar cooperación. En una sociedad coral o en un grupo de jugadores de bolos sus miembros seguramente llegan a un conocimiento mutuo bastante profundo, pero dado que lo que ocurre en estos grupos no depende de que se supere un comportamiento oportunista, sus miembros no llegan a saber realmente cómo se comportarían sus compañeros de canto o de bolos en situaciones en las que se diesen fuertes incentivos para conducirse de manera oportunista. Y puesto que el poder del capital social depende en gran parte de su capacidad para promover la cooperación en situaciones en las que los incentivos a la aparición de oportunistas son altos, el capital social que se crea en una organización productora de bienes públicos es susceptible de ser mucho más fuerte que el se crea en una sociedad coral. El hecho de haberse arriesgado repetidas veces y no haber sido defraudado significa establecer las bases de unas normas de reciprocidad y confianza muy fuertes, y también crear una estructura de comportamiento especialmente estable de cara a futuras colaboraciones.

Una segunda implicación derivada de la distinción entre asociaciones productoras de bienes públicos y privados es que nos obliga a reexaminar la operacionalización de Putnam sobre el capital social relativa a la densidad de asociaciones culturales y de ocio. La existencia de un grupo productor de bienes privados depende más de la convergencia de intereses que de las relaciones de confianza entre sus miembros. La gente no se apunta a una coral porque confie en los restantes miembros del grupo o porque haya establecido normas de reciprocidad, sino por la simple razón de que le gusta cantar. La participación en un grupo de este tipo puede producir un tipo de confianza social débil entre sus miembros, pero, como se ha argumentado previamente, la existencia del grupo en cuestión en ningún caso depende de la existencia de esa confianza. Por tanto, la presencia de un grupo productor de bienes privados —como una sociedad coral— en una comunidad tiene muy poca relación con el nivel de espíritu cívico de la comunidad en general.

La existencia de una asociación organizada para suministrar productos que todo el mundo puede consumir, tales como mejores escuelas o seguridad ciudadana, podría ser un indicador mejor para medir la presencia de capital social en la comunidad, dado que la existencia de este capital depende de la capacidad de sus miembros de confiar

entre sí y de vencer los incentivos que puedan potenciar un comportamiento oportunista. No obstante, desafortunadamente, tal como muestra Olson, la existencia de grupos de este tipo puede explicarse también en función de los «beneficios selectivos» (prestigio, respeto, o algún otro tipo de incentivo social disfrutados por los miembros del grupo) que predisponen favorablemente a los miembros a contribuir a la producción de bienes públicos aun cuando sean conscientes de que terceras personas se beneficiarán sin haber participado en su producción¹⁵. Si lo que está funcionando son beneficios selectivos y no tanto el capital social, algo imposible de verificar sin un estudio riguroso de la propia organización, la existencia del grupo nos dirá muy poco sobre el espíritu cívico de la comunidad en la que se encuentra. Sin saber cuál de estos factores es importante para que exista un grupo productor de bienes públicos, no estaremos en disposición de atribuir la presencia de capital social en la comunidad a la existencia de la organización. Contar el número de grupos cívicos a partir de un censo nacional de asociaciones o sumar los miembros de asociaciones a partir de encuestas, aunque metodológicamente atractivo, es un método impreciso para medir la cantidad de capital social en una determinada sociedad.

Una vez hecha la distinción entre asociaciones productoras de bienes públicos y privados, cabe destacar que, tal como ocurre con todas las distinciones hechas hasta ahora, son muy pocas las asociaciones que encajan dentro de estos tipos ideales. Aunque organizaciones como la Iglesia católica son siempre descritas como sistemas estructurados verticalmente, en su seno existen muchas estructuras puramente horizontales. De manera similar, en la medida en que una asociación cívica productora de bienes privados genera como mínimo alguna cantidad de capital social y en la medida en que el capital social producido de esta forma facilita la cooperación social, la asociación eminentemente productora de bienes privados también está produciendo un bien público. Como se indica más adelante, es precisamente esta naturaleza dual de algunas asociaciones lo que puede ayudar a explicar la evolución del capital social desde el siglo XI en Italia.

Redes congruentes y capital social

En su análisis empírico sobre la participación cívica en Italia, Putnam pone el acento en el gran contraste existente entre la proporción de miembros de asociaciones en el norte y en el sur del país. Más tarde, en su elaboración teórica del concepto de capital social, el énfasis cambia parcialmente y se desplaza de los datos de participación en asociaciones individuales a las redes de compromisos cívicos que surgen a partir de la diversidad de miembros de asociaciones diferentes. Este cambio de énfasis se debe

15. Olson, Mancur. 1971. *The logic of collective action*. Cambridge: Harvard University Press.

en gran medida a las limitaciones del conjunto de datos recogidos: es más fácil obtener información sobre el número de asociaciones cívicas per cápita que sobre las redes sociales existentes¹⁶, y es por esta razón que Putnam se basa en las primeras para su análisis empírico. Este cambio de énfasis, de las asociaciones a las redes, tiene, no obstante, importantes implicaciones teóricas. La más importante es que nos obliga a preguntarnos sobre la extensión o límites de la red de la actividad asociativa, y en particular sobre el ajuste que hay entre ésta y las instituciones políticas. Es decir, ¿qué ocurre si una comunidad contiene dos o más redes densas y claramente diferenciadas de vida asociativa? ¿Mejorará el rendimiento de las instituciones políticas de estas comunidades como resultado de la abundancia de capital social o empeorará el rendimiento del gobierno debido a la segregación de las redes de actividad asociativa?

El mismo tipo de elementos teóricos que Putnam utiliza para mostrar cómo el capital social facilita la colaboración entre agentes en beneficio mutuo puede emplearse para mostrar que cuando la vida asociativa está segmentada —es decir, cuando las redes de la interacción social en una comunidad determinada no son congruentes con los límites de la comunidad en general— la existencia de pautas de cooperación en la comunidad en general deberían de ser menores¹⁷. Putnam, al igual que los teóricos de la elección racional, en los que se basa, argumenta que la interacción social intensa en las asociaciones cívicas facilita la cooperación porque disminuye los costos de transacción de los esfuerzos colaboradores. Por la misma lógica cabría esperar que los costos de transacción fuesen menores en las interacciones en el interior de una red que en las interacciones entre individuos de redes diferentes. La abundancia de información sobre las actitudes de los miembros de la red facilitará la cooperación en el seno de la red, mientras que la relativa ausencia de esta información sobre posibles socios colaboradores de otras redes hará más arriesgada, comparativamente, la cooperación con aquellos que no sean miembros de la misma red. La disponibilidad de sanciones de grupo (como la exclusión de las futuras transacciones del grupo) contra un miembro de la red que se comporta de manera oportunista no se dará en las transacciones fuera de la red, lo que hará que la cooperación entre redes sea menos segura. Además, en la medida en que las redes se basen en cierto grado en vínculos étnicos o de parentesco, y en la medida en que estos vínculos provean una pauta culturalmente definida para la cooperación, la ausencia de estas pautas en colaboraciones entre redes hará que este tipo de colaboración sea comparativamente más difícil.

16. Marsden, Peter V. 1990. «Network data and measurement». *Annual Review of Sociology* 16: 435-463.

17. Putnam reconoce este punto: «Las redes horizontales densas pero segregadas sustentan la cooperación dentro de cada grupo; no obstante, son las redes de compromiso cívico que cubren varios *cleavages* sociales las que fomentan una cooperación más amplia», *Making democracy work*: 175. Sin embargo, a continuación juzga marginal este problema al concluir que, de todas formas, «las redes de compromiso cívico probablemente engloban amplios segmentos de la sociedad», pág. 175.

Por todas estas razones, la colaboración que requiere coordinación entre redes, aunque no sea imposible, será mucho más difícil que los esfuerzos cooperativos que tienen lugar en el seno de cada red social. Dado que muchos de los resultados que Putnam querría atribuir a los efectos que intensifican la cooperación de las redes sociales exigen esfuerzos de colaboración de *todos* los miembros de la comunidad política, sería muy útil proceder a distinguir, en estudios futuros, entre comunidades con redes segregadas y comunidades con redes no segregadas. En aquellos lugares con redes separadas, que no se superponen, la creación de capital social puede aumentar la cooperación en el seno de las mismas redes de las comunidades, pero puede frenar la colaboración en el conjunto de la comunidad. Y, por tanto, el rendimiento institucional puede llegar a ser bueno en el interior de cada red asociativa pero deficiente a nivel global.

Un lector receptivo de *Making Democracy Work* puede que se pregunte, entonces, por qué algunas de las regiones más cívicas de Italia son también aquellas que contienen precisamente el tipo de redes asociativas segregadas que se acaban de describir. Según los datos de Putnam, Emilia-Romagna es la región italiana más cívica y mejor gobernada. De hecho su vida asociativa —desde partidos y sindicatos hasta clubes deportivos y grupos sociales— está (o ha estado) fuertemente dividida en dos subculturas, la católica y la comunista. ¿Cómo podemos cuadrar este hecho con las conclusiones teóricas aparentemente plausibles que acabamos de extraer del caso italiano?

La lógica del argumento que se ha presentado nos conduce a esperar que la probabilidad de cooperación con miembros de otras redes esté inversamente relacionada con el dinamismo de la vida asociativa en las respectivas comunidades cívicas. Cuanto más fuertes sean las normas de confianza y reciprocidad en el seno de cada red asociativa, mayores serán los riesgos comparativos planteados por la posible cooperación entre redes. Pero también puede ser que las interacciones limitadas que hacen que la cooperación entre redes sea comparativamente más arriesgada *haga que aquellos que cooperen sean menos reacios a arriesgarse*. Esta tendencia decreciente «de menor aversión al riesgo» puede coexistir, paradójicamente, con el incremento «del riesgo proveniente de la cooperación entre redes». A niveles muy elevados de capital social, el primero podría superar al segundo, lo que haría posible la cooperación entre redes. Aquellos que se encuentran en redes asociativas muy dinámicas y ricas en capital social pueden ser también los más predispuestos a pasar por alto la relativa seguridad de las transacciones en el seno de la red y a hacer propuestas de cooperación a miembros de redes diferentes, porque saben que, si se rechaza su propuesta, tienen una red muy segura y fiable de socios de cooperación a la que puedan recurrir¹⁸. Si esta hipótesis es correcta, la presencia simultánea de espíritu cívico y de redes asociativas segregadas

18. La estrecha relación entre grandes cantidades de capital social y riqueza económica también puede jugar un papel importante a la hora de explicar una reducción del miedo a arriesgarse. Como muestra Samuel Popkin, los campesinos con excedente están predispuestos a arriesgarse y/o a hacer inversiones a largo plazo.

en Emilia-Romagna podría explicarse entonces por el alto nivel de capital social existente en las subculturas católica y comunista.

Si la discusión anterior es válida, entonces los políticos que contemplan la posibilidad de invertir recursos para promover asociaciones cívicas que producen capital social como medio para promover el desarrollo económico o la eficacia gubernamental deberían de considerar primero si estas asociaciones van a pertenecer a redes segregadas (como ha ocurrido históricamente en la mayoría de sociedades de Asia y África divididas étnicamente) o a redes que incluyen segmentos de la sociedad amplios y diversos. Si se diese el primer caso, el proyecto de fomentar una vida asociativa más dinámica podría conducir a una sociedad más dividida y menos cooperativa de la que existía antes de llevar a cabo esta iniciativa. Aunque una política de este tipo puede generar beneficios a muy largo plazo (cuando los *stocks* de capital social lleguen a un nivel lo suficientemente alto para permitir la emergencia de interacciones fluidas entre miembros de redes diferentes), la reducción de las capacidades cooperativas a corto plazo puede tener un coste extremadamente alto sobre la paz social.

III. *Capital social y rendimiento institucional*

Si se parte de unas estructuras legales idénticas, es decir, de regiones con un nivel de competencias y de recursos financieros muy similares, ¿por qué hay algunos gobiernos regionales italianos más estables, eficientes, innovadores y mejor administrados que otros? Como ya se ha indicado al principio de este artículo, ésta es la cuestión principal de *Making Democracy Work*. La respuesta que da Putnam es al mismo tiempo innovadora y convincente. Es innovadora porque va más allá de las preocupaciones estándar de los teóricos de la democracia, que se basan en factores tales como la competitividad electoral, la estructura institucional, la polarización política, la capacidad burocrática y el desarrollo socioeconómico, y pone el acento, en cambio, en una variable explicativa nueva, el nivel de capital social. Es convincente porque el argumento se basa no tanto en correlaciones estadísticas como en una argumentación teórica rigurosa y en un análisis histórico detallado.

No obstante, para avanzar más allá de la propuesta que hace Putnam, es necesario desarrollar una explicación más detallada de las microconexiones existentes entre el capital social y el rendimiento institucional que la que se presenta en *Making Democracy Work*. Aunque la correlación entre estas variables es clara en el caso italiano, la lógica de la relación entre capital social y un mayor grado de eficacia gubernamental no está

The rational peasant: The political economy of rural society in Vietnam. Berkeley: University of California Press, 1979.

suficientemente desarrollada desde un punto de vista teórico. La tradición teórica en la que se inspira Putnam demuestra con claridad tanto la forma en que el capital social facilita la cooperación como la forma en que la cooperación conduce a lograr ciertos resultados óptimos. Falta, no obstante, una articulación explícita del mecanismo mediante el cual la capacidad cooperativa de la gente en la sociedad afecta el rendimiento de las instituciones gubernamentales existentes. En otras palabras, Putnam muestra muy claramente que los ciudadanos de las regiones del norte son más susceptibles de cooperar entre sí que los ciudadanos del Mezzogiorno, pero no explica la lógica de los micromecanismos que permiten que la capacidad cooperativa de cada comunidad regional se traduzca en gobiernos más eficientes, creativos y eficaces. Para superar este problema, a continuación se sugieren cuatro posibles modelos sobre la relación entre la capacidad cooperativa de la sociedad y el rendimiento de las instituciones políticas.

Votantes racionales y élites competitivas

Un primer modelo para relacionar buen gobierno y capital social se puede basar en el concepto de una democracia perfectamente competitiva. En este tipo de democracia los votantes, que están bien informados y se movilizan rápidamente, castigan a aquellos representantes políticos que son incompetentes. Por este motivo, los políticos procuran satisfacer las demandas de los votantes y gobernar de acuerdo con sus preferencias; trabajan incansablemente para poner en práctica las políticas deseadas por la mayoría de sus electores, e instan a los burócratas a cumplir con los deseos de los electores de la manera más eficiente posible.

Este modelo supone que, dado que la efectividad operativa de las instituciones políticas depende de la capacidad de los ciudadanos de responsabilizar a sus representantes de la calidad del gobierno, el capital social producirá un mejor gobierno al convertir a los ciudadanos en «consumidores sofisticados de política». La participación activa en las asociaciones de la comunidad permitirá a los ciudadanos discutir cuestiones cívicas, incrementar su conocimiento de los problemas políticos, y debatir de forma apropiada qué alternativa es la más eficaz para mejorar el bienestar colectivo. Una comunidad cívica, de acuerdo con este argumento, estará más preparada para hacer que su gobierno sea responsable de sus acciones. Sabiendo que sus electores controlan y discuten su comportamiento, las élites políticas electas se esforzarán por gobernar con eficacia, simplemente para evitar ser derrotados en las próximas elecciones.

Otra forma de contribución del capital social a la eficacia gubernamental en este modelo consiste en facilitar la articulación de las demandas sociales. Cuanto más cívica sea una comunidad, más capacitados estarán sus ciudadanos para superar los dilemas de acción colectiva que obstaculizan la organización de grupos que son capaces de articular sus intereses hacia el gobierno. Cuanto más consciente sea el gobierno de los

deseos de la comunidad, mayor será la probabilidad de que estos últimos se vean reflejados en la política del gobierno ¹⁹.

Eficiencia burocrática

Una segunda posibilidad consiste en sostener que el capital social incrementa la eficacia institucional como consecuencia de su efecto sobre la capacidad cooperativa de los burócratas gubernamentales en el cumplimiento de sus obligaciones. Si las élites políticas y los burócratas responsables de redactar reformas legislativas, administrar guarderías o responder a las cuestiones de los ciudadanos son capaces de relacionarse entre sí y trabajar juntos eficazmente, la calidad del gobierno en la comunidad política aumentará. Dado que el capital social facilita el compromiso y la cooperación, una burocracia cívica producirá un mejor funcionamiento gubernamental.

En este modelo, la sociedad tiene un papel marginal. Burócratas y líderes políticos derivan su espíritu cívico de las redes sociales en las que participan pero los efectos de este capital social son importantes solamente en el seno de las instituciones gubernamentales. Dada la forma en que, según esta hipótesis, el capital social mejora la efectividad del gobierno, la implicación política que se deriva es que si uno está interesado en mejorar el rendimiento institucional, no ha de gastar su tiempo y recursos potenciando asociaciones cívicas populares o de base sino desarrollando *masters* o talleres de fin de semana para gerentes públicos, a fin de reforzar la confianza entre estos últimos. Hacer progresar la democracia, según este modelo, depende de mejorar la burocracia. Y mejorar la burocracia depende más de fomentar la confianza y las capacidades cooperativas en el seno de un segmento de la sociedad relativamente estrecho y ocupacionalmente definido, que de promover el espíritu cívico entre los miembros de la comunidad en su conjunto.

Virtud cívica

En el primer modelo propuesto se ha puesto el acento en el rol que juega el capital social en aumentar tanto el volumen y la claridad de las demandas de los ciudadanos

19. Este modelo alberga en su seno un problema importante. Si, como es razonable esperar, los miembros de una comunidad tienen intereses diferentes e incluso contrapuestos, una mayor movilización política dará lugar a la emergencia de grupos de interés con demandas contrapuestas. En vez de facilitar la responsabilidad del gobierno ante el electorado, este tipo de situación puede producir una paralización de la negociación, la percepción de favoritismo gubernamental de algunos grupos en detrimento de otros y/o, como sugiere Olson en *The rise and decline of nations*, un descenso en la innovación y en el ritmo de crecimiento económico. Por tanto, es posible que la existencia de capital social conduzca tanto a un buen gobierno como a un mal gobierno.

como el interés de las élites hacia estas demandas. No obstante, es posible que el capital social afecte la propia *naturaleza* de las demandas articuladas por los ciudadanos. El capital social puede realmente fomentar la virtud entre la ciudadanía, de manera similar a la descripción realizada por Tocqueville en *La democracia en América* y al tipo de argumentos desarrollados por los teóricos contemporáneos del «republicanismo cívico»²⁰. De acuerdo con este enfoque, el compromiso cívico construye una identidad política común, da a los ciudadanos experiencia de gobierno y les proporciona capacidad para enjuiciar la cosa pública; y todos estos elementos tienen un impacto positivo sobre el gobierno. En lenguaje moderno, el capital social promueve el buen gobierno al modificar las preferencias de la comunidad de intereses meramente particularistas (la búsqueda del provecho personal) a actitudes más dirigidas a la comunidad (actuaciones en beneficio del bienestar colectivo). Si las preferencias ciudadanas hacia beneficios generales o colectivos aumentan, la existencia de capital social fortalecerá la articulación de demandas dirigidas al bien común, en detrimento de aquellas políticas que favorecen unos miembros de la sociedad a expensas de los demás.

Cabe subrayar aquí que si, tal como indicó Weber, el Estado se sostiene en elementos de fuerza y de legitimidad, el capital social puede promover el éxito institucional en la medida en que fomenta la cooperación entre gobierno y ciudadanía y facilita la puesta en práctica de las políticas gubernamentales. Una comunidad cívica, en este modelo de virtud cívica, es una comunidad que acepta las leyes y donde, por tanto, los costes de ejecución de las políticas gubernamentales son bajos. Los ciudadanos que obedecen las leyes, contribuyen a su fortalecimiento y cooperan con las autoridades (cosas todas ellas más probables en comunidades ricas en capital social) ayudarán, mediante sus propias acciones, a aumentar la efectividad y eficacia de la gestión pública²¹.

Capital social y cooperación entre élites

Un cuarto modelo relaciona el capital social y el buen gobierno a través de la capacidad de este capital de fomentar las prácticas de cooperación entre élites inicialmente antagónicas. Los votantes en el norte de Italia se han movilitado tradicionalmente en bloques políticos opuestos. Su situación no es muy diferente de la de muchos otros países europeos en los que, al menos hasta la década de los sesenta, contenían ciudadanía congeladas en sectores lingüísticos, religiosos y económicos fuertemente antagónicos. Tal como se ha indicado en la segunda sección, si bien la presencia de niveles

20. Sandel, Michael J. 1996. *Democracy's discontent: America in search of a public philosophy*. Cambridge: Harvard University Press.

21. Ver Levi, Margaret. 1997. *Consent, dissent and patriotism, etc.*. New York: Cambridge University Press.

bajos de capital social puede reforzar este tipo de divisiones comunales, la existencia de altos niveles de capital social puede servir para superar estas divisiones sociales y conducir a pactos políticos estables.

En otras palabras, el capital social quizá hace funcionar la democracia facilitando la creación de lo que ha recibido el nombre de «democracia consocial» —una democracia en la que, para superar el riesgo de enfrentamiento que se deriva de la existencia de subculturas fuertemente antagónicas, las élites gobiernan mediante decisiones consensuadas—. Una de las dificultades más grandes de la democracia consocial (y una de las razones por las que ha servido más como un instrumento descriptivo que como una prescripción política) es el hecho de que, además de los diversos requisitos institucionales que comporta, su éxito también depende de la intangibilidad y de la dificultad de cuantificar el grado de compromiso de las élites en el mantenimiento de este sistema²². El concepto de capital social puede clarificar las bases sobre las que se sostiene la democracia consocial. El grado en que las élites políticas pueden buscar bien objetivos particularistas o, por el contrario, llegar a pactos consociales puede estar en función del grado de capital social que tienen tanto ellos como las comunidades que representan. En lugares ricos en capital social, como los Países Bajos, las soluciones consociales pueden ser posibles. En aquellos lugares en que la densidad global de vida asociativa es baja y los niveles agregados de capital social son débiles, como ocurre en gran parte de los países en vías de desarrollo, será menos probable adoptar soluciones políticas basadas en pactos consociales entre élites.

IV. *El origen del capital social*

Dado que *Making Democracy Work* es un libro sobre el funcionamiento de la democracia, la casi total ausencia en sus páginas de cualquier discusión sobre conflicto político resulta sorprendente. La exposición de Putnam sobre la historia y la política italianas ignora la posibilidad de que los modelos de compromiso cívico que examina puedan ser tanto el resultado como la causa de ciertas pautas de comportamiento político²³. Esta omisión tiene consecuencias significativas sobre las conclusiones teóricas a las que llega Putnam, en gran parte porque excluye completamente un tipo de explicaciones alternativas para el fenómeno que intenta explicar. Un área en la que la omisión del conflicto político es especialmente manifiesta es en su discusión sobre los orígenes de las diferencias entre *stocks* de capital social en el norte y en el sur de Italia.

22. Lijphart, Arend. 1977. *Democracy in plural societies*. New Haven: Yale University Press.

23. Para un examen crítico de esta cuestión, ver Tarrow, «Making social science work across space and time»; Sabetti, «Path dependency and civic culture»; Levi, «Social and unsocial capital»; y Laitin, «The civic culture at thirty».

En la discusión previa sobre las diferentes capacidades de producción de capital social por parte de diferentes tipos de asociaciones cívicas no se ha puesto énfasis alguno en una de las características más importantes de la relación entre asociaciones cívicas y el capital social: su circularidad. Como subraya Putnam, la cooperación y el capital social se generan en un círculo virtuoso. Una cooperación repetida aumenta la cantidad de capital social disponible. Y el capital social, a su vez, hace posible sostener la cooperación social. Como resultado,

«... los *stocks* de capital social... tienden a autoreforzarse y a ser acumulativos. Los círculos virtuosos se producen en un equilibrio social con altos niveles de cooperación, confianza, reciprocidad, compromiso cívico y bienestar colectivo. Estos rasgos definen la comunidad cívica. Y, al revés, la ausencia de estos rasgos en la comunidad no cívica también se autorrefuerza. La deserción, la desconfianza, la pereza, la explotación, el aislamiento, el desorden y el estancamiento se intensifican mutuamente en un miasma asfixiante de círculos viciosos»²⁴.

Se pueden discernir entonces dos equilibrios sociales estables y que se refuerzan: uno representado por el norte feliz, cooperativo y cívico, y otro materializado en el infeliz e incívico Mezzogiorno.

La ventaja de pensar en el capital social en términos de equilibrios es que permite aprehender la circularidad de la relación entre el acto de cooperar y la probabilidad de colaboración mutua en el futuro. Pensar puramente en términos de causalidad lineal equivaldría a ser injustos con la interconexión de estas dos variables y supondría dejar de captar la estabilidad fundamental de los *stocks* de capital social a largo plazo. Por otra parte, pensar en términos de equilibrio comporta un peligro importante: conduce a evitar cualquier análisis de los posibles factores que generaron los círculos virtuosos o viciosos que Putnam identifica. Afirmar que los habitantes del norte son cívicos porque lo han sido desde el siglo XI es un argumento tautológico.

Para Putnam, la explicación sobre cómo «los habitantes de la zona norte-centro de Italia llegaron a buscar soluciones colaborativas a sus dilemas hobbesianos... ha de esperar una investigación más profunda»²⁵. La «niebla de la Edad Media», sugiere Putnam, nos impide tejer una explicación histórica satisfactoria de la emergencia del capital social en el norte de Italia. Esta «niebla», en cualquier caso, no nos debería impedir especular teóricamente sobre cómo aparecieron las prácticas cooperativas en primer lugar. Si, como argumenta *Making Democracy Work*, el capital social es la clave de que un país tenga éxito tanto en el ámbito político como en el económico, hemos de ser exigentes con nosotros mismos y debemos esforzarnos por establecer sistemáticamente bajo qué

24. *Making democracy work*: 177.

25. *Ibid.*: 180.

condiciones se inicia el círculo virtuoso de cooperación, confianza y compromiso cívico que caracteriza la vida en sociedades ricas en capital social.

A tal fin, se presenta a continuación un posible modelo explicativo de la emergencia del equilibrio en la cooperación social en el norte de Italia y su ausencia en el sur. Este modelo causal descansa sobre la intuición de que los orígenes de la cooperación en una comunidad solamente pueden entenderse como el resultado del tipo de conflicto social y político que tiene lugar durante el proceso de desarrollo histórico de esa comunidad. Para llegar a esta conclusión, es necesario, en primer lugar, presentar y demostrar la insuficiencia de tres explicaciones diferentes sobre la emergencia de capital social. Dos de estas explicaciones derivan de la literatura sobre cooperación social, y la tercera es la consecuencia de la primera discusión apuntada en este artículo.

Una primera explicación sobre la existencia (o ausencia) de capital social podría fundarse en la investigación experimental que ha mostrado que, incluso entre actores que tienen la tentación de no cooperar, la cooperación estable puede surgir espontáneamente en aquellos casos en que se cumplen tres condiciones: el número de actores que se interrelacionan entre sí es reducido, estos agentes tienen una tasa de descuento lenta, y esperan interactuar entre sí un número infinito de veces²⁶. Siempre y cuando esta interacción no tenga un final previsible, los agentes no tendrán incentivos para dejar de cooperar, y se iniciará un círculo virtuoso de cooperación y de construcción de capital social. El problema de esta explicación es que, a menos que podamos indicar las razones por las cuales las interacciones sociales fueron más frecuentes y reiteradas en el norte que en el sur de Italia a principios del milenio (lo cual parece, *a priori*, muy improbable), no nos permite explicar el surgimiento de cooperación social en una parte del país y no en la otra.

Una segunda explicación subrayaría la capacidad de una tercera persona suficientemente poderosa para obligar a cooperar, mediante la amenaza de coacción o mediante la creación de instituciones que faciliten la cooperación, a individuos que de otra forma seguirían comportamientos oportunistas. El problema de esta explicación es que la región cuyo Estado era suficientemente fuerte como para imponer una pauta cooperativa a los individuos (el sur de Italia), resultó ser la región menos, y no más, cooperativa.

Una tercera explicación de los orígenes del capital social podría fundarse en la distinción hecha antes entre grupos productores de bienes públicos, en los que los individuos tienen fuertes incentivos para aprovecharse de la cooperación de los demás, y grupos productores de bienes privados, en donde el proceso de coordinación únicamente requiere participantes con intereses comunes. Los dos tipos de interacción generan capital social, aun cuando con una intensidad diferente. El primer tipo de interacción requiere,

26. Axelrod, Robert. 1984. *The Evolution of cooperation*. New York: Basic Books; Taylor, Michael. 1987. *The possibility of cooperation*. New York: Cambridge University Press.

para tener éxito, la preexistencia de normas de reciprocidad, y, por tanto, su emergencia conduce a la rápida generación de capital social. El segundo tipo de interacción no depende, en cambio, del capital social. No obstante, es posible suponer que, a largo plazo, generará suficiente capital social como para hacer posible una cooperación más significativa en campos en los que los individuos se enfrentan a auténticos dilemas de acción colectiva. En este último supuesto, cabe imaginar la emergencia de capital social mediante un proceso evolutivo, que comenzaría en las interacciones de productores de bienes privados y gradualmente conduciría a la formación de bienes públicos. El problema de esta explicación es que, como la primera, deja sin explicar los diferentes equilibrios entre el norte y el sur de Italia. Explicar por qué la cooperación apareció en el norte de Italia pero no en el Mezzogiorno requeriría argumentar —y quizá por esto sigue siendo poco convincente— que los italianos del norte históricamente compartían más intereses comunes en cantar o practicar deportes que los habitantes del sur.

Una de las razones por las que todas estas explicaciones fallan puede deberse a que todas ellas suponen que la aparición de la cooperación es un hecho sorprendente. Si suponemos, por el contrario, que la cooperación emerge espontáneamente, como parece deducirse de una lectura atenta de Axelrod, lo que realmente requiere una explicación satisfactoria es el conjunto de fuerzas que impiden su desarrollo estable en ciertas ocasiones o lugares. A nuestro entender, la existencia de un alto grado de conflicto social y político entre potenciales socios de cooperación constituye uno de los factores sociales que impiden la emergencia de capital social: de acuerdo con esta explicación, la variación en *stocks* de capital social en las regiones italianas podría deberse al nivel diverso de conflicto social y político existente en aquellas regiones durante el siglo XI.

Imaginemos Italia hacia el año 1000. Supongamos que las comunidades autosuficientes y autárquicas de aquella época fueron desarrollando formas cada vez más complejas de organización social y económica y que la cooperación fue surgiendo lentamente en ambas partes del país. Sin embargo, las prácticas cooperativas solamente arraigaron en el norte. El fracaso en el sur puede atribuirse a dos fenómenos. En primer lugar, se debería a la aparición de un poder externo que, a la búsqueda de un control político absoluto, hizo todo lo posible por destruir la vida asociativa y por sabotear las actividades cooperativas que hubiesen podido suponer una amenaza a su seguridad. Así pues, en el sur, que era *ab initio* más susceptible de adquirir capital social que el norte, dado su conjunto de ciudades comerciales crecientes, la cooperación fue anulada por un Estado hobbesiano: los invasores normandos. En el norte, la cooperación no se vio impedida por un poder hegemónico y pudo irse desplegando a lo largo del tiempo.

En segundo lugar, la existencia de estructuras feudales en el sur impidieron, probablemente en mayor medida que el Estado normando, el desarrollo sistemático de capital social. En el sur la vida social se estructuró en torno a «una aristocracia terrateniente dotada de poderes feudales, mientras que las masas de campesinos luchaban

horriblemente por sobrevivir, casi en los límites de la supervivencia física»²⁷. La existencia de niveles sustanciales de desigualdad probablemente generó resentimientos de tal grado que hizo imposible la cristalización de prácticas cooperativas. Entre agentes desiguales la cooperación es particularmente problemática porque siempre habrá incentivos por una de las partes para abandonar cualquier sistema basado en pautas cooperativas. El pobre no puede estar satisfecho permanentemente con la distribución de bienes existente, y el rico tiene incentivos evidentes para abandonar cualquier acuerdo, por los costes bajos que la ruptura de este tipo de acuerdo le puede ocasionar. Por añadidura, a fin de mantener sus privilegios políticos y económicos, el rico hará lo que sea para dividir a los pobres. Los señores feudales locales vigilarán atentamente los campesinos y suprimirán cualquier actividad cooperativa que crean que pueda conducir a una resistencia organizada. La profunda desigualdad del sur contrastaría con la situación de las ciudades del norte y centro de Italia, que constituían, en palabras de un autor citado por Putnam, «un oasis en medio del bosque feudal»²⁸.

En definitiva, parece razonable concluir que la emergencia y acumulación de capital social depende del tipo de relaciones políticas, en la comunidad, esto es, del grado de desigualdad, polarización y conflicto de cada sociedad —factores que son invisibles no únicamente en la explicación de la historia de Italia que hace Putnam, sino en la mayoría de las aproximaciones teóricas existentes sobre la emergencia y evolución de la cooperación social.

V. *Capital social y rendimiento económico*

Aunque *Making Democracy Work* es ante todo una investigación en profundidad sobre las causas que llevan a un buen rendimiento gubernamental, la investigación de Putnam también contribuye a mejorar nuestra comprensión de la interacción entre capital social y rendimiento económico.

Según Putnam, difícilmente se pueden encontrar diferencias económicas sustanciales en las últimas décadas del siglo XIX entre regiones hoy en día tan dispares, como Emi-

27. *Making Democracy Work*: 124.

28. Quizá una explicación similar es válida para el caso de España. Para explicar por qué las regiones españolas han tenido un desarrollo muy diferente en los dos últimos siglos, los investigadores se han referido a su estructura agraria diferente. En Cataluña, a una guerra civil en el siglo XV le siguió un régimen real que garantizó un cierto grado de igualdad en la propiedad. Aunque la guerra del siglo XV dejó Cataluña exhausta y económicamente debilitada durante dos siglos, la resolución del problema agrario dejó unas condiciones que permitieron sostener esfuerzos cooperativos y también la gran expansión del XVIII. En Andalucía, por el contrario, una distribución fuertemente desigual de la tierra dio lugar a conflictos permanentes, sentimientos de desconfianza y un desarrollo débil. Ver Carreras, Albert. 1990. «Cataluña, primera región industrial de España», en Jordi Nadal y Albert Carreras, *Pautas regionales de la industria española (siglos XIX y XX)*. Barcelona: Ariel: 258-295.

lia-Romagna y Calabria —al menos, en composición sectorial de la fuerza de trabajo y en calidad de vida—²⁹. Por el contrario, incluso antes de que sus economías empezasen a diverger, las regiones italianas ya presentaban diferencias muy significativas en niveles de capital social. Esta divergencia en vida cívica aunque no en desarrollo económico conduce a Putnam a concluir que son los niveles de capital social a finales de siglo y no las condiciones económicas de aquel momento los que explican los niveles actuales de desarrollo económico: «las tradiciones cívicas resultan ser un factor uniformemente poderoso de predicción de los niveles actuales de desarrollo socioeconómico, incluso una vez tenemos en cuenta los niveles previos de desarrollo»³⁰.

Las relaciones entre capital social y desarrollo económico, argumenta asimismo Putnam, tienen sentido desde un punto de vista teórico. Partiendo de dos ramas separadas en la agenda de investigación de la economía institucional, la presencia de capital social puede tener efectos importantes sobre el rendimiento económico. Por una parte, un estudio reciente sobre «zonas industriales», que examina las condiciones que permiten la expansión de las empresas del centro de Italia, que se caracterizan por ser productivas, competitivas y flexibles, insiste en el hecho de que estas empresas crecieron rápidamente gracias a un «conjunto de mecanismos institucionales que permitieron que la competición coexistiese con la cooperación al impedir el oportunismo»³¹. Por otra parte, Putnam apunta las «asociaciones de crédito rotativo» (y las «prácticas de ayuda mutua») como ejemplos de cómo el capital social y la confianza «pueden mejorar la eficiencia de la sociedad al facilitar acciones coordinadas»³².

Paralelamente a los resultados hallados por Putnam, una literatura creciente muestra cómo el desarrollo económico depende de variables tales como la estructura institucional o el ambiente cooperativo, factores que van más allá de las variables explicativas tradicionales como progreso tecnológico, el crecimiento de la población o la existencia de economías de escala. Si se sitúan las conclusiones de Putnam en el contexto de esta literatura, es posible, por otra parte, resolver algunos de los problemas que presenta *Making Democracy Work* y, por otra parte, ayudados por los descubrimientos de Putnam, reforzar esta literatura institucionalista sobre las causas del desarrollo económico.

En el modelo propio de la teoría neoclásica tradicional, en la que los costos de transacción son inexistentes y los actores operan en un régimen de información completa, los agentes económicos maximizan sus decisiones en mercados perfectamente competitivos y se obtiene una solución plenamente eficiente desde un punto de vista colectivo

29. *Making democracy work*: 153-154.

30. *Ibid.*: 156.

31. *Ibid.*: 160.

32. *Ibid.*: 167.

—tal y como Arrow y Debreu muestran en sus modelos de equilibrio general—. El bienestar colectivo, derivado del proceso de intercambio, se expande en último término mediante una especialización y división del trabajo crecientes. El aumento sostenido del tamaño de los mercados hace posible esta especialización, y con ella un aumento generalizado de la productividad, y la multiplicación del número de intercambios, que constituyen soluciones máximamente eficientes para las partes implicadas. En definitiva, en la medida que los costes de producción se reducen, intercambio y comercio se multiplican, y el crecimiento económico se acelera.

Este modelo teórico se ve sustancialmente modificado, sin embargo, cuando se reconoce la existencia de costos de transacción³³. En la medida que el acto de intercambio en sí mismo conlleva costos, más allá de los costos de producción entendidos en un sentido estricto, ya no es posible sostener el modelo neoclásico tradicional, falto de fricciones de todo tipo, puesto que los beneficios netos del intercambio vienen ahora determinados por «los beneficios brutos, esto es, los beneficios estándar de la teoría neoclásica y de los modelos de comercio internacional, menos los costos que conlleva cuantificar y controlar el cumplimiento del acuerdo y menos las pérdidas que se derivan del hecho que el control del cumplimiento del contrato no pueda ser perfecto»³⁴.

Los costos de transacción incluyen los costos de información y cuantificación de los atributos, materiales y legales, de los bienes y servicios a intercambiar, los costos incurridos en controlar y asegurar el cumplimiento del contrato y, finalmente, la tasa de descuento que aplican las partes implicadas como resultado de la incertidumbre existente sobre el grado de imperfección en la medición de los bienes intercambiados y en la ejecución adecuada del contrato³⁵. Los costos de transacción que comporta un proceso de intercambio implican la suma de todos los costos derivados de decidir, planificar, organizar y negociar un contrato cualquiera. Por tanto, incluyen acciones tales como el proceso de búsqueda y selección de los bienes a intercambiar, la selección de compradores y vendedores, la recogida, lo más extensa y precisa posible, de información sobre la calidad y atributos de los bienes a intercambiar (momento en el que es frecuente la existencia de situaciones de asimetría informativa), el conocimiento de las condiciones financieras y legales que caracterizan los bienes intercambiados, así como las normas fiscales y legales que deben cumplirse para asegurar la validez del contrato. Asimismo, los costos de transacción incluyen los costos de modificar planes, renegociar los términos de los contratos, resolver disputas a medida que las circunstancias lo requieran, y, evi-

33. Véase Coase, Ronald H., 1937. «The nature of the firm». *Economica* 4: 386-405; y 1960, «The problem of social cost», *Journal of Law and Economics* 17: 53-71.

34. North, Douglass C., 1990. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press: 31.

35. Véase North, *ibid.*: 62.

dentamente, asegurar que las partes cumplan con lo acordado. Finalmente, deben considerarse como costos de transacción las pérdidas derivadas de decisiones, planes o acuerdos ineficientes, de la incapacidad de adecuarse a nuevas circunstancias y del cumplimiento imperfecto de los acuerdos.

En un modelo que incluye la existencia de costos de transacción, éstos, conjuntamente con los costos de producción (determinados por la combinación específica de los factores productivos), determinan el nivel global de intercambio. Si los costos de transacción son elevados, como ocurre, por ejemplo, cuando las partes son incapaces de conocer la calidad real del bien a intercambiar o juzgan imposible el cumplimiento del contrato, la actividad de intercambio se verá seriamente reducida y, en términos generales, el ritmo de crecimiento económico será subóptimo. Por el contrario, en la medida en que disminuyen los costos de transacción, al reducirse el grado de incertidumbre entorno al cumplimiento de los contratos estipulados y al aumentar el grado de información entre las partes sobre la calidad material y la naturaleza legal de bienes y servicios, se facilita la coordinación entre agentes económicos y la economía adopta un ritmo de crecimiento estable y elevado a largo plazo.

En otras palabras, y visto desde una perspectiva dinámica, tanto en el modelo neoclásico como en el modelo con costos de transacción, el grado de desarrollo económico depende del grado de complejidad de los procesos de intercambio que se dan en una economía. Sin embargo, una teoría del intercambio que incluye costos de transacción permite observar que cuanto mayor es el grado de especialización y de división del trabajo, más complejos y elaborados han de ser los contratos y operaciones de intercambio que tienen lugar en dicha economía. Necesariamente, en la medida en que el proceso económico ya no se funda en meros trucques sino en largas cadenas de intercambios, los costos de transacción adquieren un papel más relevante; *potencialmente* son mucho más elevados³⁶. Los costos de transacción aparecen, en definitiva, como un obstáculo creciente a la dinamización de una economía moderna. Por tanto, sólo en la medida en que aquéllos se puedan reducir eficazmente, es posible esperar una evolución sostenida hacia formas más sofisticadas de intercambio y, en definitiva, hacia mayores niveles de desarrollo económico.

Los costos de transacción vienen fundamentalmente determinados por la estructura institucional en la que actúan los agentes individuales. El conjunto de reglas legales, de normas informales de comportamiento o incluso de pautas culturales generalizadas existentes en un ámbito colectivo determinado constituyen la estructura subyacente en

36. Tras medir los costos de transacción que se dan en la economía norteamericana (a través de actividades tales como banca, seguros, intermediación, etc.), John J. Wallis y Douglass C. North (1986, «Measuring the transaction sector in the American economy, 1870-1970», en S. L. Engerman y R. F. Gallman, eds., *Long-term factors in American economic growth*. Chicago: University of Chicago) concluyen que más del 45 por 100 de la renta nacional se dedica a procesos de transacción e intermediación actualmente, y destacan que este porcentaje ha aumentado desde la cifra de un 25 por 100 hace un siglo.

la que tiene lugar el proceso de intercambio. Es decir, la minimización de costes de transacción depende tanto de la presencia de normas legales o formales que garanticen los derechos de propiedad y su cumplimiento (por ejemplo, un Código de Comercio estable, una Ley Hipotecaria rigurosa o un sistema judicial efectivo) como de la existencia de normas informales que reduzcan o bien los costos de medición (aumentando la información sobre las preferencias de las otras partes contratantes) o bien los costes de cumplimiento (promoviendo mayores niveles de confianza social). Es por tanto aquí donde la idea de capital social puede integrarse en un modelo global de crecimiento económico. El capital social encaja dentro de esta categoría de normas informales. Las comunidades ricas en capital social tendrán costes de transacción inferiores y, por tanto, un sistema económico más desarrollado. En cambio, las comunidades no cívicas no pueden desarrollar un sistema económico más complejo desde el momento que «el grado de complejidad en el intercambio económico depende del nivel de contratos necesario para emprender el intercambio en economías de diferentes niveles de especialización. La no especialización es un tipo de seguro cuando los costes y las incertezas de la transacción son altos. Cuanto más grande es la especialización y el número y variabilidad de los elementos del contrato, más grande es el peso que se ha de depositar en instituciones que permitan a los individuos realizar contratos complejos con un mínimo de incertidumbre sobre la posibilidad de que el contrato se cumpla»³⁷. En ausencia de capital social, los individuos actuarán racionalmente minimizando el número de transacciones, y el resultado inevitable será una economía mucho menos dinámica.

En definitiva, una vez situamos las conclusiones de Putnam en el marco de los nuevos modelos institucionalistas, es posible dar una mayor consistencia teórica a los hallazgos en materia económica en *Making Democracy Work*. Esta operación tiene la ventaja añadida de que permite resolver el siguiente problema empírico: si se supone que los *stocks* de capital social han sido, al menos en términos relativos, más grandes en el norte que en el sur desde el siglo XI, ¿por qué sus niveles de desarrollo económico fueron muy similares hasta 1900? Si la relación entre capital social y desarrollo fuese unilineal a lo largo del tiempo, deberíamos encontrar diferencias permanentes entre las economías del norte y del sur desde el año 1000 —cosa que Putnam pone en cuestión.

La discusión anterior aporta una posible solución a esta aparente contradicción. Dado que la consecuencia económica fundamental del capital social consiste en reducir el nivel de costes de transacción, cabe esperar que los efectos positivos del capital social sobre el rendimiento económico se produzcan únicamente en situaciones en que los costes de transacción son altos³⁸. Solamente cuando la industrialización y los mercados

37. *Ibid.*: 34.

38. Esto no quiere decir que el capital social no tenga un efecto positivo en economías subdesarrolladas. Ver, por ejemplo, la evidencia que muestran Cohen, Abner, 1969, *Custom and politics in urban Africa*. Berkeley: University of California Press; Greif, Avner, 1993. «Contract enforceability and economic institutions in early

más complejos se extendieron por Italia en la segunda mitad del siglo XIX comenzó el capital social a afectar el grado de desarrollo económico. Antes de ese momento, las importantes diferencias regionales en capital social raramente tuvieron impacto alguno sobre lo que eran economías predominantemente sencillas³⁹. En suma, la presencia de capital social no tiene por qué afectar siempre la economía. Tiene incidencia en situaciones en las que se obtienen beneficios notables minimizando los costos de transacción; es decir, siempre y cuando se den unas condiciones tecnológicas o estructurales que permitan a los individuos involucrarse en transacciones significativamente más complejas.

CARLES BOIX

E-mail: cboix@midway.uchicago.edu

Es profesor de Ciencia Política de la Universidad de Chicago y co-director del Seminario «Naciones, Estado y Política» en aquella universidad. Boix ha publicado en *American Political Science Review*, *American Journal of Political Science*, *British Journal of Political Science* y *Electoral Studies*. Su libro *Political Parties, Growth and Inequality* (Cambridge University Press, 1998) ha ganado el American Political Science Association Best Book Award de 1999 al mejor libro en economía política.

DANIEL POSNER

Es doctor en Ciencia Política por la Universidad de Harvard y enseña en el Departamento de Ciencia Política de la Universidad de California en Los Angeles. Sus contribuciones se han publicado en *British Journal of Political Science*, *Journal of Democracy* y en varios volúmenes editados. En la actualidad está completando un libro que lleva por título *The Institutional Origins of Ethnic Politics in Africa*.

trade», *American Economic Review* 83: 525-549; y Hirschmann, Albert. 1984. *Getting Ahead Collectively: Grass-roots Experiences in Latin America*. New York: Pergamon Press.

39. Esta interpretación gana en fuerza en una perspectiva temporal. En la época tardomedieval, en el marco de una economía dinámica en el Mediterráneo, el capital social tuvo un cierto impacto sobre los niveles de actividad económica y podría explicar la diferente práctica económica existente entre las repúblicas urbanas del norte y los reinos del sur. Una vez los turcos controlaron el litoral del este del Mediterráneo, el comercio decayó y los posibles efectos del capital social quedaron neutralizados o pasaron a ser irrelevantes.