

---

## Instituciones y capital social: ¿qué explica qué?

*Jacint Jordana*

Existen distintas interpretaciones sobre la relación entre el capital social y las instituciones. En algunos casos, los argumentos defienden que las instituciones crean el capital social; en otros, que el capital social hace que las instituciones funcionen mejor. Esta contradicción puede ser un problema de imposible solución, en el sentido de no identificar con seguridad dónde se sitúa el impulso inicial. Frente a tal planteamiento, este artículo defiende una perspectiva distinta, precisando una serie de distinciones clave. Primero, que la capacidad de crear capital social varía según el tipo de institución; segundo, que los efectos del capital social y el propio capital social son dos cosas distintas, y, en tercer lugar, que la confianza interpersonal puede surgir por vías diferentes al capital social. Estas distinciones facilitan la utilización del concepto de capital social, aunque sólo para un conjunto más limitado de fenómenos de lo que se ha propuesto frecuentemente. Así, estos fenómenos pueden ser analizados en el marco de las teorías sobre las instituciones, la acción colectiva y las redes sociales, evitando su uso como rótulo de una «caja negra» para todo aquello que no somos capaces de explicar.

*Palabras clave: capital social, confianza, acción colectiva, reglas sociales.*

---

*Introducción: ¿qué se entiende por capital social?*<sup>1</sup>

La noción del capital social, definida por el sociólogo francés P. Bourdieu (1980), reinterpretada en términos del enfoque de la elección racional por James Coleman (1988,

---

1. Agradezco los estimulantes comentarios realizados por Ignacio Sánchez-Cucena y Miquel Salvador a una versión previa de este artículo.

1990) y popularizada por Robert Putnam en su trabajo *Making Democracy Work* (1993), ha alcanzado una amplia aceptación entre numerosos científicos sociales que parten de orientaciones intelectuales muy distintas<sup>2</sup>. El capital social, identificado de forma restringida con la presencia de redes de confianza interpersonal en las sociedades humanas, y que Putnam considera, de forma genérica, como un compuesto producido por la dinámica de la actividad asociativa y las normas sociales, ha sido destacado como un factor muy importante relacionado tanto con el desarrollo económico como con la calidad de la democracia, entre otros fenómenos sociales igualmente importantes.

Sin duda, un elemento importante para entender el importante éxito cosechado por el libro de Robert Putnam en los años noventa —incluso más allá del ámbito académico— es que intenta establecer una cierta conexión conceptual entre el enfoque tradicional de la cultura política y los renovados enfoques institucionalistas de los años noventa (incluyendo la versión basada en la elección racional), centrando la discusión en algunos problemas clave compartidos por ambas perspectivas. Quizás por esta razón, y a pesar de varios problemas conceptuales no resueltos por el propio Putnam (e indicados por numerosos críticos), la discusión y la controversia sobre el libro han sido muy intensas desde el momento de su aparición<sup>3</sup>.

Por otra parte, más allá de las discusiones de carácter conceptual sobre el significado del capital social, cabe destacar que en los últimos años se ha producido una explosión de estudios y trabajos de carácter más aplicado, orientados a discutir si el capital social tiene un papel central o no para el buen funcionamiento de distintos procesos sociales. En este sentido, el desarrollo reciente de este tipo de estudios ha impulsado fuertemente la discusión sobre cuáles son los indicadores más adecuados para medir el nivel de capital social existente en una sociedad<sup>4</sup>.

Muchos de estos trabajos están focalizados en analizar la influencia del capital social en distintos ámbitos sectoriales de políticas públicas y sociales, como la salud, el medio ambiente o la educación<sup>5</sup>. Frecuentemente, estos trabajos se orientan a interpretar en cada ámbito específico de políticas públicas el rendimiento institucional y el compor-

---

2. Análisis de las tradiciones intelectuales entorno a la noción de capital social y su redescubrimiento en las últimas décadas puede encontrarse en Portes (1998: 3-6) o en Foley y Edwards (1999: 141-145).

3. Sin duda el libro atrajo críticas muy numerosas en los años posteriores a su aparición. Entre éstas, podemos destacar las realizadas por S. Tarrow, 1996, o las contribuciones de M. Levi y E. Goldberg para el número monográfico de *Politics and Society*, 1996, dedicado al libro de Putnam.

4. Véanse distintas perspectivas en Dasgupta y Stiglitz, 1999. Asimismo, la difusión del concepto también ha propiciado la elaboración de amplias encuestas dirigidas especialmente a medir más adecuadamente, de forma multidimensional, los recursos, en términos de capital social, que disponen los individuos y que genera efectos colectivos [por ejemplo, los trabajos de BID-PNUD 1998, o Sudarsky 1999].

5. Una perspectiva comparativa de la influencia del capital social en distintos países puede encontrarse en Knack y Keefer 1996.

tamiento de los individuos. Para ello, utilizan como variable explicativa el nivel de capital social existente en una sociedad determinada, o bien, por el contrario, discuten cómo determinadas características personales y de grupo producen un mayor nivel de participación y confianza de los individuos en relación a las instituciones y las políticas públicas. En todo caso, es significativo observar que todos ellos se enfrentan de un modo u otro a la tensión que se establece entre las perspectivas que enfatizan el análisis de comportamiento y las que centran su análisis en el papel de las instituciones<sup>6</sup>. Si para valorar el grado de difusión del capital social presente en una sociedad las orientaciones que parten del estudio de la cultura política tienen posiblemente una batería más amplia de instrumentos y de hipótesis para medirlo, desde el punto de vista del análisis, los enfoques institucionalistas puede tener mayor capacidad explicativa para diagnosticar los obstáculos que frenan la difusión del capital social, o para examinar los incentivos que intervienen en la creación o reestructuración del capital social existente en un entorno determinado.

Para la ciencia política, la década de los noventa ha sido sin duda la década de la vuelta de las instituciones, lo que ha conducido a dar una gran relevancia a la influencia de las reglas —formales e informales— y analizar cómo se toman las decisiones, cómo afectan al comportamiento de los actores, y cómo influyen en los resultados de las políticas públicas. El neoinstitucionalismo se ha configurado como una nueva perspectiva analítica —sin duda muy diversificada internamente— que ha alcanzado una amplia difusión en los últimos años, en muchos ámbitos de la ciencia política, con el propósito de superar la visión formalista del institucionalismo tradicional. Diversas revisiones coinciden en señalar la existencia de tres diversos tipos de orientaciones o corrientes neoinstitucionalistas predominantes en los últimos años. La perspectiva orientada por la investigación histórica (institucionalismo histórico), la orientada a investigar las dinámicas efectivas de las organizaciones (teoría de la organización), y la basada en el enfoque de la elección racional (Immergut, 1998; Hall y Taylor, 1996). En este sentido, el concepto mismo de institución se encuentra sometido a una gran variedad de interpretaciones y conceptualizaciones —podríamos añadir que bastante más diversas incluso que la propia noción de capital social—, y ello produce una cierta dificultad para concretar las posiciones en cada caso (Kato, 1996). Así, tomando el punto de vista de la elección racional, la idea de institución (sea ésta formal o informal) se concentra en

---

6. Si en algunos casos los resultados obtenidos en la investigación conducen a una combinación improductiva, como Jackman y Miller, 1998, opinan que ocurre a menudo, o por el contrario, se considera que aportan elementos de síntesis atractivos, es algo que sigue provocando numerosas controversias, incluyendo las posiciones que optan por situarse claramente en una de las dos orientaciones señaladas (evitando por tanto las ambigüedades). En este sentido, Foley y Edwards, 1999, realizan una discusión similar, revisando numerosos estudios y distinguiendo entre los que consideran el capital social como una variable independiente (las perspectivas behavioralistas) y los que lo consideran como una variable dependiente (las perspectivas institucionalistas).

identificar las reglas, rutinas y normas sociales cuyos efectos se manifiestan significativamente en la sociedad. Por un lado, se estudian sus efectos sobre el comportamiento de los individuos, mientras que, por otro lado, se intenta explicar su aparición o persistencia, considerando algunos supuestos sobre el comportamiento racional de los individuos. En relación con el análisis de las políticas públicas, numerosos autores han destacado muy insistentemente el papel clave de las instituciones para comprender su rendimiento, al ejercer como estructuras de incentivos que estimulan (o acotan) el comportamiento de los individuos (Scharpf, 1997).

Con el fin de contribuir a esclarecer las posiciones existentes, y plantear algunas preguntas relevantes para futuras investigaciones, este artículo pretende realizar una breve revisión de algunas de las relaciones que se establecen entre instituciones y capital social. Por una parte, analizando como influye la presencia de las formas institucionales específicas —formales e informales— en la creación y el mantenimiento del capital social —contribuyendo por ejemplo a estructurar las interacciones de los actores y pautar sus procesos de decisión—. Por otra parte, examinando las características del capital social existente en un entorno dado (comunidad, ciudad, país, etc.), la forma en que se desarrollan las políticas públicas, y los rendimientos efectivos que éstas obtienen, y por tanto, entendiendo las instituciones como una *policy* más.

El artículo se estructura en tres partes. En primer lugar, se realiza un examen de los argumentos desarrollados por Putnam en *Making Democracy Work*, tanto sobre la definición del capital social, como respecto al papel de las instituciones en su formación y mantenimiento. No se trata tanto de realizar un examen crítico del conjunto del libro, sino de tomar algunos de sus problemas como ejemplo para iniciar la discusión posterior. Así, después de plantear la insuficiente especificación del concepto de institución en la obra de Putnam, en el siguiente apartado se presentan distintas interpretaciones sobre el concepto de capital social, y se apuntan algunos elementos del análisis neoinstitucional, destacando especialmente su papel para explicar la resolución de los problemas de la acción colectiva. A continuación, el tercer apartado está dedicado a plantear, con un cierto detalle, algunas consideraciones sobre cómo intervienen las instituciones (mediante su influencia en el desarrollo de la acción colectiva) en la creación, mantenimiento o estímulo del capital social: cómo interactúan las variedades institucionales y las variedades de capital social, y también, cómo se pueden tener en cuenta algunos requisitos que fortalezcan el capital social en el diseño de nuevas instituciones —o en el rediseño de las ya existentes.

La perspectiva adoptada se orienta más al propósito de apuntar ideas sobre algunos mecanismos sociales (aplicables en casos y momentos específicos, según las condiciones), que a la búsqueda de regularidades o tendencias de carácter generalizador sobre las relaciones entre instituciones, acción colectiva y capital social (Hedström y Swedberg, 1998). En este sentido, es interesante de rescatar la posición de J. Elster, el cual apunta ciertas limitaciones importantes para establecer propuestas de carácter teórico y gene-

ralizador en las ciencias sociales. Su argumento es que muchas explicaciones en las ciencias sociales sólo pueden «aislar tendencias, propensiones y mecanismos y mostrar que tienen implicaciones para el comportamiento [pero] lo que es mucho más difícil de conseguir es establecer las condiciones necesarias y suficientes bajo las que estos mecanismos se activan» (Elster, 1989: 9). Explorar algunos microfundamentos que se encuentran detrás de las grandes relaciones observadas entre el capital social y algunas variables es un propósito que puede dar una mayor solidez a la aplicación del concepto de capital social en las ciencias sociales. Aunque, por otra parte, entender mejor los mecanismos que tienen influencia en la emergencia y estabilidad del capital social tampoco significa que a partir de estos elementos pueda derivarse a continuación una teoría del capital social.

#### *La interpretación de R. Putnam sobre el capital social*<sup>7</sup>

Respecto a los argumentos desarrollados por R. Putnam sobre las instituciones y el capital social en *Making Democracy Work*, cabe reconocer que su planteamiento, a principios de los años noventa, se basaba fundamentalmente en poner en contacto la sofisticación empírica de muchas décadas de los estudios sobre el comportamiento político (la perspectiva culturalista) con las aportaciones más recientes sobre la reinterpretación del papel de las instituciones en procesos sociales y políticos (incluyendo algunos argumentos formales del análisis económico de la política). En este sentido, *Making Democracy Work* representa un caso de éxito, al establecer una conexión clave, mediante el «rescate» de un oscuro concepto sociológico, entre las dos aproximaciones mencionadas, criticando las limitaciones de las interpretaciones tradicionales, y apuntando un conjunto de preguntas como tarea de la investigación, en torno a la noción de capital social. Sin embargo, también puede señalarse que, como limitación, aunque el trabajo proporciona una excelente interpretación del conjunto del problema e identifica las «cajas negras», o problemas cuya dinámica interna no es explicada satisfactoriamente por nuestras teorías e interpretaciones actuales, deja abiertos más interrogantes de los que resuelve.

Para utilizar y hacer atractiva esta nueva idea del capital social, en la encrucijada de distintas orientaciones intelectuales, Putnam no puede evitar mantener una cierta ambigüedad en la construcción del concepto que propone. Sin embargo, debe reconocerse que consigue generar una atractiva interpretación, que difiere de la prosaica noción desarrollada previamente por J. Coleman. Por ello, mientras que es bastante discutible si el paso dado por Putnam es suficiente en sí mismo para ofrecer algo teó-

---

7. Esta sección se basa parcialmente en Jordana, 1999.

ricamente novedoso, todo el conjunto de la discusión iniciado a partir de su propuesta permite sin duda alguna valorar positivamente el acierto de su propuesta. Entre otros motivos, porque ha conducido a que se considere cada vez más atentamente la necesidad de explorar a fondo toda el área teórica situada justo en el punto de encuentro de distintos campos de investigación (comportamiento político y social, redes sociales, instituciones políticas, rendimientos económicos), y a que se desarrollen nuevos instrumentos para el análisis empírico, relativizándose algunas relaciones causales tradicionales (la primacía de la explicación económica). Todo ello, gracias a la localización de una encrucijada que todo el mundo identifica con el nombre de capital social.

¿Qué entiende Putnam por capital social? Como ya hemos señalado, lo percibe como un conglomerado de redes sociales, normas y vida asociativa. Sin embargo, la variable clave que *Making Democracy Work* emplea para mostrar la existencia del capital social es la confianza interpersonal, entendiéndolo que ésta hace la cooperación más fácil entre los individuos, sin que éstos hayan tenido un contacto previo entre sí (es decir, suponemos que reduce los requisitos informacionales para la cooperación y modera las posibles distorsiones de ésta). Sin embargo, en el libro no hay una articulación teórica que relacione la existencia de una fuerte densidad de asociaciones voluntarias de carácter terciario (como los clubes del fútbol o los grupos corales) que es el indicador concreto que se utiliza, con la existencia de las comunidades cívicas cuyos miembros cooperan siempre entre sí, incluso cuando no se conocen unos a otros personalmente, porque existe un nivel de confianza interpersonal muy elevado. El problema está quizá, como Margaret Levi (1996: 46-47) precisa claramente, en que «Putnam no ofrece nunca una definición precisa de confianza (...) a veces usa el término confianza para sugerir expectativas basadas en el conocimiento, ajustes institucionales, o sistemas de incentivos que permiten a un individuo predecir el comportamiento y, por tanto, contar con los demás. En otros casos, la confianza parece implicar una moralidad general dentro de la propia comunidad».

Putnam no discute los mecanismos apuntados con mayor profundidad, y se concentra en conceptos como confianza y comunidad, sin destacar suficientemente que estos elementos son más efectos que causas del capital social. Extrae hacia fuera el problema, planteando que la propensión a superar el dilema de la cooperación posiblemente se encuentre muy fuertemente vinculada a la existencia de suficiente capital social en una sociedad dada: «la cooperación espontánea es facilitada por el capital social» (1993: 67). Si buscamos un análisis sobre cuáles son las causas del capital social, Putnam sólo sugiere dos mecanismos concretos. Uno se refiere a la formación de la confianza, y lo vincula al papel de refuerzo que constituye para su permanencia la existencia de normas de reciprocidad y ayuda mutua; y el otro mecanismo se refiere a la existencia de las redes cívicas, donde domina la coordinación horizontal (1993: 171-177). Tal como apunta Putnam en su libro, este último mecanismo parece cercano al análisis de las redes sociales, mientras que el primer mecanismo es claramente un elemento común

del análisis neoinstitucional. La cuestión que se plantea es, por tanto, si una interpretación sobre cómo se crea el capital social puede basarse simplemente en el análisis de un simple mecanismo (la participación en asociaciones voluntarias). En mi opinión, seguramente sea necesario encontrar otros mecanismos presentes en la formación de capital social para formular interpretaciones sobre sus efectos en los rendimientos de las políticas públicas. Descubrir explicaciones complementarias a la del mecanismo que relaciona la de las redes horizontales de implicación cívica para otras situaciones distintas, mejoraría las interpretaciones, y permitiría empezar a considerar un abanico de mecanismos básicos que producen capital social en una sociedad dada en su conjunto. En este sentido, entender mejor el papel que juegan las instituciones puede ser una de las vías posibles.

¿Qué tipo de relación existe entre el capital social y las instituciones en la obra de R. Putnam? Para introducir la discusión y situar algunos de los términos del debate, vamos a examinar con cierto detalle cómo se despliega la estructura lógica que se encuentra implícita en el libro de R. Putnam. En primer lugar, es necesario señalar que el concepto de instituciones que es empleado por Putnam tiene un sentido bastante estrecho en la mayor parte del libro. En su trabajo, Putnam realmente no elabora su propio concepto de la institución. Seguramente, si Putnam hubiera articulado una idea conceptualmente más rica sobre las instituciones, tal vez hubiera sido algo más fácil desarrollar una cierta construcción teórica para establecer la conexión entre las instituciones y el capital social mediante unas bases más sólidas, pero entonces posiblemente hubiera sido mucho más difícil identificar algunos indicadores sobre la presencia y la evolución del capital social en Italia. Así, partiendo de su idea sobre la cultura cívica y la presencia de confianza interpersonal, Putnam se limita a buscar indicadores de participación en asociaciones voluntarias que muestren un buen ajuste con los resultados económicos y especialmente con los rendimientos de las políticas públicas regionales.

Haciendo una afirmación algo radical, incluso podría llegar a decirse que *Making Democracy Work* parte de una perspectiva bastante antiinstitucional. En su argumento básico, el libro no define explícitamente qué entiende por instituciones, más allá de una cierta concepción genérica sobre su identidad como organizaciones políticas y administrativas. A pesar de ello, se deducen algunos elementos más concretos a lo largo de los distintos capítulos del libro, en el sentido que las instituciones significan simplemente las reglas que se aplican en los procedimientos de toma de decisiones públicas y la asignación de recursos, así como las propias estructuras organizativas de gestión del sector público. Con esta interpretación sobre qué son las instituciones, sin una mayor especificación ni discusión, podríamos considerar, deductivamente, que en el estudio de Putnam sobre los rendimientos de las regiones italianas las instituciones desempeñan simplemente un papel pasivo como variables intermedias, estando desprovistas de cual-

quier valor explicativo<sup>8</sup>. Ello es debido a que gran parte de su razonamiento respecto a los efectos del capital social sobre el rendimiento económico y social se basa en el supuesto de que se puedan considerar como similares las instituciones regionales de la Italia norteña y la meridional, sin demasiados problemas. Así, mientras los rendimientos de las instituciones políticas y administrativas regionales son distintos, la variable del cambio institucional suponemos que se mantiene en gran medida constante para el conjunto del país, a lo largo de las décadas que recoge el trabajo. Por tanto, puede deducirse que la variable explicativa de las diferencias en los rendimientos se encuentra en el capital social. Para ello, controla previamente el efecto del nivel del desarrollo económico y la dirección de la causalidad, gracias a un análisis de la secuencia histórica que se produce entre el ritmo de desarrollo económico y la presencia de capital social<sup>9</sup>.

El argumento que plantea Putnam, desde su punto de vista, es que existe una relación causal muy clara entre el nivel de capital social presente en una determinada región y la calidad de sus instituciones políticas, en el sentido de que el capital social es el inductor del rendimiento de las políticas públicas llevadas a cabo por tales instituciones políticas regionales. Para poder hacer este tipo de afirmaciones tan nítidas, sin embargo, Putnam se encuentra obligado —casi necesariamente— a no tener en cuenta que las diferencias en los rendimientos también se podrían atribuir en cierta manera a las diferencias en las fórmulas institucionales que puedan existir entre las distintas regiones, entendiendo como tales los aspectos no formales de las reglas institucionales. A no ser que su concepto de capital social ya incorpore estas reglas informales, y que, por tanto, entendamos que las reglas de comportamiento político y social predominantes en una comunidad cívica son un producto del capital social. No obstante, esta concepción nos impide establecer una distinción entre capital social e instituciones.

En este sentido, para solucionar el problema argumental señalado, tal vez un concepto sobre las instituciones más refinado teóricamente habría permitido una detallada exploración de las diferencias prácticas entre actitudes como la confianza o la propensión a la participación, las reglas formales de decisión y las pautas informales de comportamiento de los ciudadanos frente a las instituciones políticas, especialmente en las *arenas* de las políticas públicas regionales (con el objeto de especificar también sus relaciones respecto a aspectos generales de la cultura política y a los elementos específicos generados por el capital social). Sin embargo, introducir esta diferenciación e incor-

---

8. En concreto, Putnam entiende que los cambios institucionales en Italia introdujeron transformaciones y cambiaron la práctica política, con consecuencias positivas para todas las regiones, pero que para las regiones con un capital social bajo, sus efectos fueron escasamente perceptibles en el corto plazo, siendo necesarias muchas décadas para que éstas generen cambios efectivos en el comportamiento de los ciudadanos (1993: 184-185).

9. Putnam dedica todo un capítulo de su libro a investigar las distintas tradiciones históricas del norte y el sur de Italia, para argumentar que las diferencias de cooperación social existentes se remontan a muchos siglos atrás, y que preceden a la aparición de las diferencias económicas (1993: 121-162).



porarla en la discusión sobre el capital social habrían hecho mucho más complicado avanzar hacia las contundentes conclusiones que surgen en *Making Democracy Work*, y hubiera implicado entrar en la «caja negra» antes señalada.

Al margen de su argumento central, Putnam sugiere una línea del desarrollo teórico sobre las instituciones y el capital social con ciertas raíces en el enfoque de la elección racional y la perspectiva del individualismo metodológico, con un fuerte interés en vincular el nivel microindividual del análisis con las explicaciones sociopolíticas de carácter macro, y teniendo en cuenta una concepción mucho más amplia del concepto de institución que el que emplea a lo largo de la mayor parte del libro (básicamente en algunas secciones del capítulo 6 de *Making Democracy Work*). Sin embargo, debido a su limitada exploración de la orientación neoinstitutionalista dentro del enfoque de la elección racional, puede pensarse que Putnam meramente realizaba una exploración de esta área de trabajo, sin abrir realmente los posibles contenidos de la «caja negra» que este concepto puede incluir, absteniéndose de desarrollar otros métodos de investigación empírica (sobre redes sociales, confianza, etc.) que le pudieran ayudar en el desarrollo de una interpretación sobre los microfundamentos del concepto de capital social.

#### *Las dos dimensiones del capital social —causas y efectos— y las instituciones*

En primer lugar, es conveniente recordar la concepción de Coleman sobre el capital social. Coleman precisó que el capital social se refiere a una propiedad presente en las relaciones entre las personas y que éste «no es una sola entidad, sino una variedad de diversas entidades que tienen dos características en común: Todas consisten en un cierto aspecto de la estructura social, y todas facilitan ciertas acciones de los individuos que están dentro de la estructura» (1990: 302). Así, Coleman define el capital social por los efectos relacionales presentes en la estructura social que benefician a individuos concretos, y no por las causas de estos efectos, dado que éstos podrían ser absolutamente diferentes, a pesar de crear el mismo tipo de efecto. Como ejemplo de uno de estos efectos, la confianza frente a terceros es sin duda uno de los más reconocidos. Desde el punto de vista del conjunto de la sociedad, se puede analizar de forma agregada el nivel de confianza de sus miembros, en el sentido de medir la extensión de la propensión a tomar obligaciones interpersonales en una sociedad dada (Coleman, 1990: 306), aunque no tenemos la seguridad de que ello sea debido, en toda su extensión, a los efectos del capital social. También existen otros efectos generados el capital social, que fueron precisados por Coleman, tales como el potencial de información útil que los lazos y relaciones personales proporcionan (ahorrando el tiempo de llegar directamente hasta la fuente original) o los beneficios relacionales que las organizaciones producen para sus miembros, como consecuencia indirecta de sus actividades principales (con el descubrimiento de oportunidades del mercado, la transmisión de ofertas de tra-

bajo, etc.), y estos efectos no se encuentran medidos por los indicadores sobre la confianza.

Los beneficios —o los efectos— del capital social pueden ser en gran parte un bien público para una sociedad, pero es necesario recordar que el capital social como tal es un recurso individual de cada persona, que puede aumentar o disminuir caso a caso. Sin embargo, su creación no puede ser debida al esfuerzo de una sola persona (dada su típica característica relacional), sino que depende de que existan espacios de interacción en la estructura social en los que se establezcan las relaciones, para que su valor aumente para el individuo. En otros términos, se podría caracterizar al capital social como la historia personal acumulada en la forma de estructura social apropiable, para el uso productivo de un individuo en la búsqueda de su interés (Sandefur y Laumann, 1998: 482).

Bastante próxima a la concepción de Coleman, una aproximación centrada exclusivamente en los aspectos micro de creación de capital social fue desarrollada por Ronald Burt en su libro *Structural Holes* (1992). A pesar de que no se trata de un argumento en términos de elección racional, sino que se basa en el enfoque del análisis de redes sociales, en algunos aspectos se pueden encontrar estrechos vínculos con las instituciones y el enfoque de la elección racional. Para Burt, el capital social es: «una cualidad creada entre la gente [y] predice que, en parte, los beneficios de la inteligencia, educación, y la edad dependen de la ubicación de una persona en el seno de la estructura social de un mercado o una jerarquía» (1997: 339). Por ejemplo, predice que en una empresa, los empleados con más capital social acumulado consiguen beneficios más altos porque se pueden aprovechar, gracias a las relaciones que tienen establecidas, de las desconexiones existentes entre individuos en estructuras sociales o del mercado específico donde actúa la empresa. Como el mismo Burt dice, «el argumento de los agujeros estructurales (*structural holes*) define al capital social en términos de las ventajas de información y control que implica ser intermediario en las relaciones entre gente que, si no fuera por ello, estarían desconectadas en la estructura social» (1997: 340). El ejemplo de la empresa también nos permite recordar que ésta actúa a su vez como el marco institucional —el conjunto de reglas formales e informales— que estructura las posibilidades de interacción de los individuos. Conectado a la formulación de estas configuraciones estructurales, parece claro que Burt también supone que los individuos siguen un comportamiento de carácter maximizador, para obtener el mayor rendimiento posible de sus activos (en términos de capital social).

Siguiendo a Coleman y Burt, Sandefur y Laumann (1998) agrupan de forma sistemática los efectos concretos (positivos o negativos) que puede producir el capital social para un individuo, independientemente de las causas o la forma como se haya creado en tres tipos de beneficios potenciales. Éstos son la información (facilitando su difusión o limitándola), la influencia y el control (dentro de la parte de la estructura social que se ha apropiado como capital social), y la solidaridad social (los beneficios de ayuda

mutua y la confianza generalizada). La incidencia de estos beneficios puede afectar sólo a un simple objetivo —o esfera de actividad— de un actor (tal vez afectando negativamente a otras esferas), o bien servir globalmente al conjunto de objetivos de éste <sup>10</sup>.

Desde este punto de vista, podemos introducir la hipótesis de que las instituciones desempeñan un papel dominante en cómo el capital social es acumulado, mantenido o consumido por los individuos. Las normas implícitas en las instituciones formales, o las reglas informales también institucionalizadas, pueden forzar a un comportamiento determinado de los individuos, en cuanto a cómo manejan su capital social, cómo actúan para obtener beneficios directos de éste, o cómo se relacionan para ampliarlo aún más. En este sentido, hay que tener presente que, independientemente de la posición individual, no es lo mismo disponer de un gran número de relaciones en redes sociales con escasos recursos, que disponer de acceso a unos recursos de mayor valor en unas redes más reducidas. Por ello, cabe recordar que las instituciones tienen un peso importante en definir unas u otras configuraciones.

Un ejemplo que introduce específicamente el análisis del cambio institucional es ejemplificado por el trabajo de Eleanor Ostrom (1994, 1995), quien argumenta que fortalecer las instituciones es una forma de inversión en capital social, porque ello representa una actividad que se focaliza hacia «el arreglo de los recursos humanos para mejorar los flujos de renta futura» (1995: 131). En sus artículos, Ostrom entiende a una institución como un conjunto de reglas que distribuyen beneficios y asignan pagos. En muchos casos, Ostrom está considerando las instituciones como formas de manejar sistemas complejos autónomos, como el agua para regadíos u otras disposiciones de recursos que deben ser producidos de forma común. Sin embargo, la idea de que se crea capital social mediante el proceso de negociación entre los individuos que buscan acordar reglas para establecer su autogobierno, por ejemplo, puede ser ampliamente generalizada. La interacción para negociar reglas es una inversión más allá de la propia negociación: también implica el desarrollo de lazos más personales, y por tanto, podrían aparecer fácilmente instituciones más seguras como consecuencia. Sin embargo, es evidente que este ejemplo no es aplicable a todos los tipos de instituciones, porque las formas como se crea el capital social pueden ser muy diferentes dependiendo de los incentivos específicos que las instituciones introducen en los individuos para que se impliquen en su supervisión, y no sabemos claramente si los efectos, y su intensidad, serán iguales. En todo caso, aspectos como la desigualdad humana, la heterogeneidad de recursos o la atención a las distintas necesidades humanas son algunas variables, entre otras, que deben tenerse en cuenta cuando las instituciones son creadas o modificadas y se

---

10. También es necesario tener en cuenta que no todos sus efectos tienen por qué ser positivos. Portes (1998: 15-18) alerta sobre el capital social negativo, destacando diversos mecanismos sociales, como la exclusión de los extraños en las comunidades, o las limitaciones a la libertad individual debida al control social en redes con reglas de comportamiento muy estrictas.

van adaptando a entornos cambiantes (u observar cómo se ven afectadas cuando éstas surgen informalmente). No obstante, seguir este razonamiento no es fácil, porque, como señala Ostrom: «la ausencia de teoría sobre el cambio institucional y el desarrollo basado en sólidos microfundamentos ha limitado la capacidad de (...) entender cómo los individuos desarrollan su propio capital social en forma de reglas para comunidades que se autogobiernan» (1995: 133).

En términos generales, podemos entender que la tarea de las instituciones es asignar recursos e información, mediante reglas e incentivos, para ayudar a solucionar problemas de acción colectiva en una sociedad o un colectivo. Incluso se podrían entender como una manera de reducir los fallos de la coordinación espontánea, como por ejemplo ocurre con las instituciones que facilitan el funcionamiento del mercado. Sin embargo, las formas concretas que las instituciones adoptan para alcanzar esta finalidad son muy diversas, extendiéndose desde las normas aisladas al establecimiento de organizaciones formales<sup>11</sup>. Los resultados producidos por las instituciones son también muy distintos: señalando la respuesta más apropiada, penalizando comportamientos inadecuados, ofreciendo incentivos selectivos, o también produciendo bienes públicos (que se definen por sus características de no-rivalidad y no-exclusividad), entre otras muchas intervenciones orientadas socialmente.

A este respecto, no es sorprendente que autores que tienen unos objetivos precisos sobre los fenómenos sociales a analizar, con un grado menor de generalidad, como E. Ostrom (1990) cuando estudia los sistemas comunitarios de autorregulación en la gestión de los regadíos, empleen un concepto teóricamente mucho más refinado de instituciones, y que, por tanto, puedan establecer este lazo con la noción de capital social con una mayor profundidad (aunque para aspectos o temas más acotados). Desde este mismo punto de vista, es posible encontrar progresos teóricos más concretos sobre el capital social y las instituciones en otros autores, que renuncian al intento de establecer inicialmente una interpretación global sobre el papel del capital social de forma agregada en la sociedad. Generalmente, estos autores enfocan la idea del capital social en un nivel micro, a partir de alguno de los siguientes puntos de partida: los procesos de la interacción social y de la gestión de sus externalidades (entendidas como un recurso a disposición de cada individuo, pero fruto de la actividad relacional orientada a otro fin); la lógica y la dinámica de las formas de socialización (ocurriendo en organizaciones, familias, grupos y redes); y finalmente, los dilemas de la participación de los ciudadanos en los procesos de la acción colectiva. Precisamente este último es utilizado en la siguiente

---

11. Un tipo de instituciones son, por ejemplo, las organizaciones públicas que asignan recursos. A partir del teorema de Coase, cabría discutir si estas organizaciones son socialmente más eficientes que los mecanismos de mercado, en el sentido que internalizan más externalidades (Papandreou, 1994: 64). Otro ejemplo es el argumento de North (1990: 43), al destacar que el diseño de algunas instituciones públicas formales puede estar pensado para bajar los costes de expresar preferencias (como el empleo permanente para los jueces).

te sección de este artículo, para plantear vías de conexión entre el capital social y las instituciones.

Jackman y Miller (1998), criticando agudamente la utilización del concepto de capital social por la tradición de la cultura política a partir de Putnam, destacan la importancia de investigar los incentivos que facilitan la creación de capital social, o bien, por el contrario, que inhiben su formación. En este sentido, argumentan que, dado que los incentivos son creados por las instituciones, el capital social es un fenómeno social endógeno a las instituciones, que no depende de la cultura política (o cultura cívica) presente en un entorno dado. Existen numerosas instituciones en nuestra sociedad diseñadas para controlar el peligro de una desigualdad excesiva en términos de distribución del capital social entre los individuos, dada la distribución de recursos iniciales. También existen instituciones con un propósito contrario. Podemos encontrar instituciones orientadas a promover y recompensar la continua aparición de intermediarios dedicados a interconectar los agujeros estructurales (*structural holes*) existentes entre las redes sociales. Por ejemplo, con respecto al primer aspecto señalado, podemos destacar que hay regulaciones en todos los países que limitan o impiden el uso de la información privilegiada por parte de los funcionarios públicos. Otro ejemplo es que en muchos mercados de trabajo la tendencia a dar una amplia publicidad a las ofertas del trabajo suele aumentar el prestigio del patrón o empleador. Un ejemplo del segundo aspecto aparece cuando se promueve mediante incentivos la creación de nuevas profesiones, como los promotores de desarrollo local, los nuevos emprendedores o los asistentes comunitarios, para mejorar la actividad económica o el estándar de vida en una colectividad dada.

A partir de estos argumentos, es fácil deducir que hay maneras muy diversas de producir o de controlar el capital social, extendiéndose desde su aparición como subproducto inesperado de la cooperación espontánea, al extremo opuesto que representaría la intervención consciente e intencional promovida por las instituciones públicas para crear capital social (y supuestamente con éxito). Después de todo, como Coleman ya advertía, las causas del capital social son mucho más diversas que los efectos. Sin embargo, esto no necesariamente obstaculiza la tentativa de interpretar la lógica de algunos de los mecanismos más importantes presentes en la producción del capital social en nuestras sociedades contemporáneas, especialmente si se analizan con relación a la influencia de estructuras institucionales bien acotadas. Muchos analistas, sin embargo, tienden a enfocar su investigación en capital social en el nivel macro y se orientan solamente a observar los efectos de la confianza generalizada, sin discutir el papel de las instituciones y su influencia en los efectos del capital social.

Así, considerando las líneas de investigación sobre el capital social (tanto sobre causas como sobre efectos) como un amplio campo de trabajo, puede que sea posible desarrollar interpretaciones concretas sobre algunas causas o mecanismos que intervienen en la producción del capital social, con el apoyo del análisis no institucional. El estudio de cómo algunas estructuras concretas de incentivos son importantes para el capital social

representa entonces una de estas líneas de interpretación posibles. Averiguar cómo actúan estas estructuras de incentivos sobre los procesos de interacción social implica investigar la presencia de diversos mecanismos sociales, combinándose de forma distinta caso a caso.

*Las soluciones institucionales de la acción colectiva y los beneficios del capital social*

Con una perspectiva globalizadora, Kenneth Newton (1999) intenta sintetizar en tres modelos ideales distintos los procesos de creación del capital social y de «consumo» de sus efectos. En primer lugar, identifica el modelo «durkheimiano», donde el capital social se crea en comunidades relativamente pequeñas, básicamente mediante la familia o el trabajo, y el tipo de lazos que se establecen son frecuentemente relaciones fuertes y continuas, con interacciones cara a cara. En este caso, los efectos que el capital social genera son reducidos, y la confianza y la solidaridad que produce es demasiado personal como para que alcance a reproducirse más allá de las redes basadas en los contactos personales (por ejemplo, mediante los mecanismos destacados por Burt). Un segundo modelo de creación de capital social, que Newton llama «tocquevilliano», parte de la idea que la participación de los ciudadanos en la sociedad civil, a través de su implicación en múltiples organizaciones y asociaciones, interconectadas y parcialmente sobrepuestas, genera relaciones personales de baja intensidad, pero muy numerosas, diversificadas y constantemente renovadas. El capital social que disponen los individuos en este caso depende evidentemente del tipo de asociaciones y de la intensidad de la participación<sup>12</sup>, pero puede llegar a ser muy elevado, dada la gran cantidad de interacciones que se producen. Un efecto de este tipo de capital social es que promueve la difusión de la confianza interpersonal entre los individuos de una sociedad, sin que dependa de la existencia de una relación personal previa, mediante un mecanismo cognitivo de reducción de riesgos, aprendido en el seno de grandes redes sociales (Jordana, 1999: 59). El tercer modelo propuesto por Newton, identificado como «confianza abstracta», se basa en la existencia de convicciones de reciprocidad y universalismo que los individuos adoptan como criterio de comportamiento y aplican en sus interacciones. La creación de este tipo de confianza no es tanto debida a su emergencia como fruto de interacciones personales (sea en grupos pequeños primarios o a través de asociaciones voluntarias),

---

12. Newton (1999: 14) distingue entre asociaciones con efectos internos fuertes y asociaciones con efectos internos débiles, en el sentido de valorar la dinámica de interacción presente en su interior. Entre las débiles, destaca las organizaciones de «cheque» (cuando sus miembros se limitan a pagar una cuota, sin relación personal) y los grupos informales pequeños (cuando las relaciones son esporádicas); entre las asociaciones con efectos internos fuertes, señala las organizaciones pluralistas (grupos de intereses con participación activa de sus miembros) y los grupos de autoayuda y apoyo mutuo (por la intensidad de la relación que se establece entre sus miembros).

sino al efecto de la educación generalizada y de los medios de comunicación de masas sobre el conjunto de la población<sup>13</sup>, construyendo una comunidad imaginaria, simbólica (la nación, el Estado, la raza, el mundo)<sup>14</sup>. En la medida en que las nociones abstractas son efectivas en los casos concretos del día a día, no hay duda de que este mecanismo puede ser impulsado muy intensamente por políticas públicas adecuadas. Sin embargo, en este caso, a diferencia de la propuesta de Newton, consideramos que la confianza abstracta no puede ser entendida globalmente como un efecto del capital social. Si aceptamos la definición estricta de capital social, tal vez deberíamos considerar que la «confianza abstracta» se trata de un fenómeno cognitivo, que puede ser producido directamente por las instituciones y las políticas públicas (u otras vías no institucionales), sin que se genere necesariamente como un efecto del capital social de los individuos. En este sentido, se entiende mejor porque la «confianza abstracta» puede hacerse visible en todo tipo de espacios informales, incluso virtuales, de forma más o menos esporádica, a partir de algunos elementos de identidad compartidos entre los individuos.

Los estudios sobre la acción colectiva se orientan a discutir y aplicar modelos abstractos de cooperación y conflicto. Si entendemos que el capital social se crea como el producto de interacciones, en el seno de la estructura social, luego los modelos de acción colectiva nos pueden ayudar a interpretar las concepciones de cooperación presentes implícitamente en los tres modelos ideales definidos por Newton, y con ello, disponemos de un punto de partida para analizar el papel de las instituciones sobre el capital social de una forma más fundamentada. En este sentido, cabe destacar que uno de los resultados del estudio de la cooperación y del conflicto humanos básicos en la tradición de la elección racional ha sido que ha facilitado un cierto desarrollo acumulativo de la teoría de la acción colectiva (Oliver, 1993).

Esta teoría (o, para ser más exacto, grupo de teorías, que son algo generales y ambiguas en cuanto a los límites de su aplicación) toma un conjunto de modelos básicos de cooperación como su punto de partida. Luego se desarrollan aplicaciones en una área de fenómenos que implican un número relativamente largo de participantes, y siempre se encuentra implícita la producción y el reparto de un cierto tipo de bien público o semipúblico. Explicar por qué se produce la cooperación en los grupos grandes era

---

13. Los sorprendentes resultados de P. Whiteley (1999: 41-42), respecto a una muestra amplia de países, sobre la influencia de los procesos de socialización (familia y educación) en el grado de confianza generalizada, por encima de la participación en asociaciones voluntarias, pueden apuntar en el sentido señalado. No obstante, el conjunto de su modelo sólo explica una parte relativamente pequeña de la varianza en el nivel de confianza, por lo que el tema no queda demasiado bien resuelto.

14. Una variedad de este tercer modelo lo encontramos en las comunidades étnicas, o las religiosas, donde la confianza se genera a partir de una identidad común, facilitando esta propiedad la formación de redes sociales y la acumulación de capital social entre sus miembros (y no a la inversa, como sucede en los dos primeros modelos). Un ejemplo de esta variedad del modelo sería el funcionamiento de los enclaves empresariales étnicos, como la Pequeña Habana en Miami, o Chinatown en Nueva York (Portes, 1998: 13-15).

un problema empírico recurrente, durante largo tiempo, pero solamente se convirtió en un problema teórico cuando M. Olson (1965) propuso su interpretación sobre la tendencia creciente hacia el colapso de la cooperación en los grupos grandes, debido a la contradicción entre la racionalidad individual y la solución colectiva óptima. La identificación del comportamiento parasitario, y el argumento de que solamente soluciones de segundo orden (como los incentivos exclusivos para los participantes en una acción) podían resolver el problema de la cooperación fueron dos de las hipótesis más significativas que Mancur Olson introdujo en su *The Logic of Collective Action*. No obstante, desde una perspectiva actual, el caso de la hipótesis del *free-rider*, o las soluciones de segundo orden (la reglas institucionales, con sus estructuras de incentivos), pueden ser interpretadas básicamente como «cajas negras» que ocultan fenómenos altamente complejos y diversos. En su conjunto, pues, se trata del estudio de las dinámicas y los problemas de la acción colectiva, que sólo ahora empezamos a entender de forma más detallada (Lichbach, 1996; Heckathorn, 1996). Durante los años setenta y los años ochenta, esta teoría evolucionó intentando superar algunas confusiones o limitaciones importantes. Así, cada vez se hizo más evidente que había muchos problemas diversos referentes al análisis de la acción colectiva y que no existía un dilema simple. En vez del juego del dilema del prisionero, que representaba la esencia de la acción colectiva, como tantos intérpretes de Olson supusieron, los nuevos progresos analíticos indicaron que existían diversos problemas de la acción colectiva, mostrando que cada problema se podría aislar usando las variables y los modelos apropiados. Cong (1991), por ejemplo, examinando los movimientos de derechos civiles, indicó que el juego de la seguridad era el que mejor representa los dilemas de un movimiento de este tipo, mucho mejor que el dilema del prisionero. Esta situación también es recogida por Lichbach en el mismo sentido: «No existe una sola situación característica de la acción colectiva, ni un solo modelo para todos los problemas de la acción colectiva. Diversas situaciones incorporan diversos supuestos, que conducen a diversos modelos, que a su vez llevan a distintas conclusiones» (Lichbach, 1996: 50).

Históricamente, ha habido muchas discusiones sobre el predominio de soluciones jerárquicas y coactivas como manera tradicional de resolver los dilemas de la acción colectiva (por ejemplo, la solución de Hobbes). En este sentido, podríamos apuntar que, dado que el marco estatal es la estructura institucional más frecuente en la solución de estos dilemas, ya que articula la toma de decisiones jerárquicas respecto a los asuntos públicos en casi todos los países, su peso en la definición de incentivos (positivos o negativos) que promueven la cooperación y la confianza es muy importante. Así, por ejemplo, si las instituciones que gobiernan al Estado son democráticas (basadas en la regla de la mayoría, participando todos los ciudadanos, para escoger a los que deciden), entonces podemos suponer que se generaran más políticas con incentivos positivos (en forma de derechos, garantías, estímulos, señales, etc.) para el aumento del capital social en una sociedad dada. Sin embargo, estas soluciones, que transforman generalmente



los problemas de la acción colectiva, no son siempre factibles o razonables, a pesar de la existencia de un bien público concreto en conflicto, o de un interés generalizado en que sea producido.

En los contextos en donde las jerarquías —como la que representa el Estado— sólo aseguran una estructura de oportunidades, en forma de reglas e incentivos sobre los contextos de la acción (o bien no existe ninguna jerarquía, por los motivos que sea), es frecuente que el comportamiento cooperativo tenga que aparecer espontáneamente, mediante la interacción social, o por iniciativas individuales, sin que exista una coordinación central. Tenemos entonces en este caso tres tipos distintos de solución. Primero, encontramos la solución comunitaria, cuando la resolución del problema de la acción colectiva surge de una manera descentralizada, con la ayuda de las instituciones comunales (que promueven aspectos tales como valores comunes, reputación, descuento reducido del tiempo, etc.) de grupos de individuos que imponen el comportamiento cooperativo a sus miembros (Taylor, 1987). Así, estas instituciones se corresponderían con las que articulan el funcionamiento del modelo ideal de capital social «durkheimiano». En segundo lugar, existe una solución contractual cuando los individuos negocian directamente sobre cómo producir un bien público específico, o bien negocian colectivamente sobre el tipo de institución que necesitan dotarse para superar sus dilemas de cooperación. En este caso, el contexto institucional de este tipo de soluciones a la acción colectiva encontraría su conexión natural con el modelo de capital social «trocquevilliano» ya planteado. El tercer tipo de solución, que coincide con el modelo de «confianza abstracta» señalado, aparece cuando la provisión del bien público surge sin que exista una negociación entre los actores, emergiendo como un orden espontáneo, en el que las expectativas no coordinadas de los actores coinciden en la cooperación, produciendo un equilibrio estable que sostiene las contribuciones sucesivas a la acción colectiva por parte de los individuos implicados (Lichbach, 1996). En este caso, puede aparecer sin duda la confianza, como un proceso de aprendizaje, pero sin que sea producida necesariamente por el capital social de los sujetos (que incluso podría ser muy débil).

Como vemos, dejando aparte el papel del Estado, y de las organizaciones jerárquicas en general, para forzar directamente la cooperación, hay un tipo de soluciones institucionales distintas para cada tipo o modelo de producción y difusión de los efectos de capital social (comunitario, negociador, espontáneo). Si consideramos, además, como ya hemos señalado, que los distintos problemas de acción colectiva —según las características de los bienes públicos a producir— pueden aparecer en todos y cada uno de estos tres modelos, nos encontramos con que las modalidades institucionales que pueden aparecer para solucionar los dilemas de la acción colectiva en cada caso presentan un amplio margen de variabilidad. Todo ello conduce a que sea casi imposible desarrollar una interpretación general, o presentar relaciones causales *a priori*, y en cambio, que sea mucho más fácil identificar mecanismos sociales concretos cuando éstos aparecen —dependiendo del contexto social—. La tabla 1 muestra algunos ejemplos

en este sentido. Así, por ejemplo, con relación al modelo «tocquevilliano», es importante reconocer el papel clave de los derechos y libertades públicas, garantizados efectivamente por el Estado, como unas reglas institucionales que facilitan la aparición de todo tipo de asociaciones ciudadanas. Otro tipo de mecanismos —complementarios o alternativos— para solucionar estos problemas pueden ser las reglas internas que desarrollan las asociaciones voluntarias para garantizar su propio funcionamiento. O en el caso del modelo de la «confianza abstracta», la existencia de unas instituciones que garantizan la reducción de riesgos, sea mediante la redistribución y las políticas de bienestar, sea mediante regulaciones específicas, puede solucionar necesidades básicas de los ciudadanos sin que éstos participen en redes sociales ni en asociaciones ciudadanas (generando sin embargo confianza en las instituciones y sus símbolos). En el mismo sentido, la eficacia de los medios de información puede reducir la necesidad de captar información a partir del capital social que disponen los individuos. Sobre el modelo «durkheimiano», poco hay que insistir la gran diversidad en torno a de tradiciones comunitarias que existen para solucionar problemas relativamente similares, a través de distintas culturas.

Estos mecanismos concretos son los que muestran cómo cada diseño institucional interviene de una forma determinada en identificar recursos, configurar la interacción social, y facilitar o dificultar el aprovechamiento de los distintos efectos del capital social que se crean en las interacciones específicas. Suponemos que estos mecanismos producen un cierto cambio en el comportamiento del agente o en su evaluación de los riesgos presentes en el momento de tomar decisiones. Es precisamente este el terreno que nos interesa explorar, a través de distintos ejemplos, sobre las interrelaciones entre instituciones y capital social.

En un reciente trabajo, John Sides (1999) discute empíricamente un interesante dilema: ¿cuál es la relación entre la democracia —o el conjunto de instituciones de autogobierno— y el capital social? Y a continuación se pregunta sobre cuál es la dirección de la causalidad, en el caso de que exista tal relación. Sides muestra que la relación existe claramente de una forma positiva. Tomando como indicadores la existencia de confianza interpersonal, recuerda que ésta ya había sido señalada incluso por Almond y Verba (1963) en su estudio sobre la cultura cívica. Para una muestra amplia de países, Sides relaciona dos variables —la participación en asociaciones y el grado de confianza interpersonal— con los años de continuidad democrática de cada país. Los ajustes son bastante buenos ( $R: 0,31$  y  $R: 0,39$ ), y la dirección es claramente positiva. Podemos interpretar que la primera variable mide la influencia de las soluciones negociadas a los problemas de la acción colectiva, mientras que la segunda variable implica un agregado de soluciones distintas, incluyendo posibles intervenciones directas del propio Estado para la promoción de la confianza interpersonal. Por tanto, se podría esperar que el capital social fuera aumentando a medida que envejecen las democracias; sin embargo, también podríamos suponer que otros factores inciden al mismo tiempo en los indi-

TABLA 1.  
CAPITAL SOCIAL, ACCIÓN COLECTIVA E INSTITUCIONES

	<i>Modelo «durkheimiano»</i>	<i>Modelo «toccquevilliano»</i>	<i>Modelo «confianza abstracta»</i>
<i>Instituciones como soluciones estables de los problemas de la acción colectiva</i>	Instituciones comunitarias (reglas y normas sociales informales).	Derechos y libertades públicas (reglas formales). Reglas de decisión en asociaciones de intereses o grupos de afinidad.	Puntos focales (reglas informales). Medios de comunicación. Instituciones colectivas de reducción de riesgos.
<i>Formas predominantes de producción de capital social o de confianza generalizada.</i>	Comunidades, grupos y clanes (familias, trabajo).	Asociaciones voluntarias especializadas y sobrepuestas parcialmente.	Socialización infantil (escuela, familia, etc.). Valores y símbolos colectivos.
<i>Efectos principales generados por el capital social</i>	Efectos agregados bajos. Control, confianza (dentro de las redes).	Efectos agregados elevados. Información, confianza (transferible sectorialmente).	Efectos agregados variables. Información, confianza generalizada (vinculada a identidades).

Fuente: Elaboración propia, a partir de Newton (1999).

cadores del capital social y los años de continuidad de la democracia. Se trataría de considerar, como hipótesis alternativa, que la existencia de una fuerte cultura cívica o comunidad cívica en un país es lo que produce esta relación positiva. En este sentido, ya hemos visto que en la argumentación de Putnam, el capital social era una condición previa para el buen rendimiento de las instituciones, y que el capital social se explicaba en función de la existencia de una fuerte comunidad cívica. Ingelhart (1997: 200-205) presenta una posición algo similar, destacando que en términos generales la cultura es previa a las instituciones, o por lo menos, que las instituciones solamente son un elemento más, entre otros muchos, que contribuye a forjar una determinada cultura política en un país, y que lo importante es identificar esta mezcla de factores personales y sociales.

Para intentar esclarecer las relaciones causales subyacentes, Sides estima un modelo de ecuaciones estructurales, con el objeto de testar las relaciones recíprocas entre democracia y capital social. Tomando los indicadores ya mencionados para medir el capital social, introduce la variable de calidad de la democracia (libertades civiles, derechos humanos...) en lugar de la estabilidad de la democracia, ya que observa que se ajusta mucho mejor con el indicador de la confianza social (uno de los motivos de este mejor

ajuste es que la calidad de la democracia mide cómo están funcionando efectivamente las instituciones democráticas). Los resultados que presenta, después de estimar su modelo, son que existe una relación bidireccional (democracia y capital social se influyen mutuamente entre ellos), y que el efecto de la calidad de democracia sobre el capital social es bastante más intenso que el efecto del capital social sobre la democracia (Sides, 1999: 22). Ello coincide con los resultados empíricos encontrados por Brehm y Rahn (1997), en el sentido de que la influencia de la participación política en la confianza es mucho más fuerte que la relación contraria (que la confianza facilita la participación política). Por lo tanto, podemos pensar que la capacidad de las instituciones (y el conjunto de los instrumentos y oportunidades que se derivan de ellas) para intervenir en la vida social, incidir en la estructura de la sociedad o la formación de las redes sociales, o incluso para promover modelos cognoscitivos de comportamiento (por ejemplo, la «confianza abstracta») es bastante relevante.

En este sentido, podemos considerar que las transformaciones de la estructura social, modificando los recursos y las posiciones de los sujetos insertos en ella, pueden conducir a cambios significativos en el valor y el volumen de capital social que disponen los individuos, sean éstos positivos o negativos. Las intervenciones públicas —y la acción colectiva para que la democracia sea efectiva— constituyen sin duda un factor importante de transformaciones rápidas en la estructura social, ya que las políticas públicas utilizan instrumentos de intervención que cambian las distribuciones de recursos, modifican los canales de información, o alteran los procedimientos de control y poder social, entre muchas otras posibilidades.

Un ejemplo que destaca las dificultades que en ocasiones puede introducir la intervención pública para el mantenimiento del capital social, lo expone E. Ostrom al describir casos en que los programas de desarrollo impulsados por una agencia externa, introduciendo importantes recursos en una zona con dificultades (con sus instituciones comunitarias de carácter tradicional), conducen a largo plazo a una situación peor que la que se trataba de remediar. Ostrom (1994) argumenta que es frecuente en estos casos que la agencia externa ignore las características del capital social de los pobladores de la zona, e introduzca incentivos y formas de provisión de bienes y servicios que rompen los modelos de relación preexistentes entre los receptores, reducen el reconocimiento de su interdependencia y desestructuran las pautas de reciprocidad previas (las instituciones de carácter comunitario que articulaban el capital social). Por ello, se articulan nuevas formas de capital social, menos sostenibles, y mucho más orientadas a conseguir contactos e información con los proveedores de los recursos. Así, la destrucción del capital social preexistente y sus reglas implícitas de relación en una comunidad puede llevar a una inestabilidad, o a una menor capacidad de sostenibilidad a largo plazo, todo lo contrario de lo que pretendía la agencia de desarrollo, como fruto de la destrucción de sus instituciones tradicionales.

Frente a estos retos sumamente complejos de las políticas de desarrollo, Stiglitz (1999:

67) recuerda que la composición, calidad y cantidad de capital social de una sociedad tradicional no tiene por qué ser necesariamente óptimo, en el sentido de que tampoco sirve mantener las estructuras existentes sociales y las instituciones sin modificarlas, y habla, por tanto, de la necesidad de crear un nuevo tipo de capital social, que surja paralelamente al desarrollo económico de una sociedad. Este nuevo tipo de capital social, menos centrado en las relaciones comunitarias básicas de los individuos, debería permitir abrir un espacio a la emergencia instituciones formales con mayor credibilidad, tanto políticas como económicas, las cuales, a su vez, fomentarán que las relaciones sociales se desarrollarán con formas más abiertas, dentro del mercado y la comunidad política. En qué medida esto es posible, dada la complejidad de estos temas, es algo que debe dejarse por el momento en forma de interrogante, siendo conscientes, no obstante, que las políticas y los diseños institucionales raramente tienen efectos neutros por lo que se refiere a la forma como fluye el capital social en una sociedad o comunidad dada.

Al final de su introducción al volumen publicado por el Banco Mundial sobre el capital social, K. Arrow plantea una inquietante posibilidad, que tiene mucho que ver con la llamada «confianza abstracta», generada por unas instituciones honorables y que requiere escasamente de un buen nivel de capital social para su funcionamiento eficiente. Arrow apunta su temor de que se produzca un dilema (*trade-off*) en el largo plazo entre instituciones y capital social, en el sentido que el buen funcionamiento de las instituciones, con sus reglas e incentivos (sean éstas las que apoyan el funcionamiento del mercado, las que guían la maquinaria burocrática del Estado o bien establecen los procesos de decisión en la democracia), rompa las relaciones que conforman el capital social que los individuos van acumulando, al producir mecanismos de coordinación y decisión anónimos, impersonalizados (1999: 5). En este sentido, podemos apuntar, por tanto, el supuesto de que en la medida en que se produzca tal posibilidad, se pierdan los efectos indirectos generados por el propio capital social que disponen los individuos, especialmente con relación a dos efectos apuntados por Sandefur y Laumann (1998) —información, e influencia y control— que ayudan también al buen funcionamiento de las instituciones, y a la aparición de la coordinación espontánea (no tanto la confianza interpersonal generalizada que, como hemos visto, podría surgir por otras vías).

Con la «confianza abstracta», la eficacia de las instituciones aparece al activarse un mecanismo de transferencia, a través de símbolos y valores compartidos. Así, su efecto es que los ciudadanos confían plenamente en que los responsables de gestionar las instituciones formales y aplicar las reglas lo harán realmente así (o los consumidores que confían en que todo el mundo seguirá las reglas informales que facilitan el funcionamiento de los mercados eficientes). Sin embargo, este proceso no garantiza que exista un nivel elevado de capital social, ya que éste sería el resultado de agregar las múltiples relaciones personales presentes en la estructura social (sean grupos, redes, asociaciones, jerarquías...), y éstas son menos necesarias. Por ello, las redes donde se obtiene información, se ejerce influencia (o ésta es ejercida sobre uno), se genera la confianza per-

sonal y se produce el aprendizaje sobre los beneficios de la cooperación (dejando de sobrevalorarse riesgos) pueden ser más reducidas que el nivel de confianza interpersonal presente en una sociedad podría hacer suponer. Si estas relaciones son en parte menos necesarias para el desarrollo vital, si los problemas de acción colectiva son en gran parte resueltos directamente por organizaciones jerárquicas, gracias al buen funcionamiento de las instituciones formales, o por la eficacia de mecanismos institucionales que facilitan la coordinación anónima, como sucede con el mercado, el capital social puede mostrar una cierta tendencia al descenso. En este sentido, un aspecto que en ocasiones se ha vinculado con la reducción del grado de capital social, como es el aumento del número de horas diarias viendo televisión de la población en las últimas décadas (Putnam, 1995), tal vez tan sólo sea una consecuencia de este dilema —entre la eficacia de las instituciones y la necesidad de invertir en capital social—, y no su causa.

### Referencias

- Almond, Gabriel, y Sidney Verba. 1963. *The civic culture*. Princeton: Princeton University Press.
- Arrow, Kenneth J. 1999. «Observations on social capital», en P. Dasgupta e I. Serageldin, eds., *Social capital. A multifaceted perspective*. Washington D.C.: The World Bank.
- BID-PNUD, 1998. *El capital social. Hacia la construcción del índice de desarrollo sociedad civil de Argentina*. Buenos Aires.
- Bourdieu, Pierre. 1980. «Le capital social. Notes provisoires», *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, 3.
- Brehn, John, y Wendy Rahn. 1997. «Individual-level evidence for the causes and consequences of social capital», *American Journal of Political Science*, 41 (3).
- Burt, Ronald S. 1992. *Structural holes. The social structure of competition*. Cambridge: Harvard University Press.
- Burt, Ronald S. 1997. «The contingent value of social capital», *Administrative Science Quarterly*, 42.
- Chong, Dennis, 1991. *Collective action and the civil rights movement*. Chicago: University of Chicago Press.
- Coleman, James S. 1988. «Social capital in the creation of human capital», *American Journal of Sociology*, 94.
- Coleman, James S. 1990. *Foundations of social theory*. Cambridge: Harvard University Press.
- Elster, Jon. 1989. *Nuts and bolts for social sciences*. Cambridge: Cambridge University Press.

- Foley, Michael W., y Bob Edwards. 1999. «Is it time to disinvest in social capital?», *Journal of Public Policy*, 19 (2).
- Goldberg, Ellis. 1996. «Thinking about how democracy works», *Politics and Society*, 24 (1).
- Hall, Peter, y Rosemary Taylor. 1996. «Political science and the three new institutionalisms», *Political Studies*, 44.
- Heackathorn, Douglas. 1996. «The dynamics and dilemmas of collective action», *American Sociological Review*, 61.
- Hedström, Peter, y Richard Swedberg, eds. 1998. *Social mechanisms. An analytical approach to social theory*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Immergut, Ellen M. 1998. «The theoretical core of the new institutionalism», *Politics and Society*, 26 (1).
- Inglehart, Ronald. 1997. *Modernization and postmodernization: cultural, economic and political change in 43 societies*. Princeton: Princeton University Press.
- Jackman, Robert, y Ross Miller. 1998. «Social capital and politics», *Annual Reviews of Political Science*, 1.
- Jordana, Jacint. 1999. «Collective action theory and the analysis of social capital», en J. van Deth, M. Maraffi, K. Newton y P. Whiteley, cds., *Social capital and European democracy*. Londres: Routledge.
- Kato, Junko. 1996. «Review article: institutions and rationality in politics -three varieties of neo-institutionalists», *British Journal of Political Science*, 26.
- Knack, Stephen, y Philip Keefer. 1996. «Does social capital have an economic payoff? A cross-country investigation», *IRIS Working Paper*, 197, University of Maryland.
- Levi, Margaret. 1996. «Social and unsocial capital: A review of Robert Putnam's *Making Democracy Work*», *Politics and Society*, 24 (1).
- Lichbach, Mark I. 1996. *The cooperator's dilemma*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- North, Douglas C. 1990. *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Newton, Kenneth. 1999. «Social capital and democracy in modern Europe», en J. van Deth, M. Maraffi, K. Newton y P. Whiteley, eds., *Social capital and European democracy*. Londres: Routledge.
- Oliver, Pamela. 1993. «Formal models of collective action», *Annual Review of Sociology*, 20.
- Olson, Mancur. 1965. *The logic of collective action. Public goods and the theory of groups*. Cambridge: Harvard University Press.
- Ostrom, Elinor. 1995. «Self organisation and social capital», *Industrial and Corporate Change*, 4.
- Ostrom, Elinor. 1994. «Constituting social capital and collective action», *Journal of Theoretical Politics*, 6 (4).

- Ostrom, Elinor. 1990. *Governing the commons. The evolution of institutions for collective action*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Papandreou, Andreas. 1994. *Externality and institutions*. Oxford: Clarendon Press.
- Portes, Alejandro. 1998. «Social capital: Its origins and applications in modern sociology», *Annual Review of Sociology*, 24.
- Putnam, Robert, con Robert Leonardi y Raffaella Nanetti. 1993. *Making democracy work. Civic traditions in modern Italy*. Princeton: Princeton University Press.
- Putnam, Robert. 1995. «Tuning in, tuning out: the strange disappearance of social capital in America», *PS: Political Science and Politics*, 28
- Sandefur, Rebecca, y Edward Laumann. 1998. «A paradigm for social capital», *Rationality and Society*, 10 (4).
- Scharpf, Fritz W. 1997. *Games real actors play. Actor-centered institutionalism in policy research*. Boulder: Westview Press.
- Sides, John. 1999. «It takes two: the reciprocal relationship between social capital and democracy». Paper presented to the Annual Meeting of the American Political Science Association, September 2-5, Atlanta.
- Stiglitz, Joseph E. 1999. «Formal and informal institutions», en P. Dasgupta e I. Serageldin, eds., *Social capital. A multifaceted perspective*. Washington D. C.: The World Bank.
- Sudarsky, John. 1999. *Colombia's social capital. The national measurement with the Barcas*, en <http://www.worldbank.org/poverty/scapital/library/sudarskysurvey.htm>.
- Tarrow, Sidney. 1996. «Making social science work across space and time: A critical reflection on Robert Putnam's *Making democracy work*», *American Political Science Review*, 90 (2).
- Taylor, M. 1987. *The Possibility of Cooperation*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Whiteley, Paul F. 1999. «The origins of social capital», en J. van Deth, M. Maraffi, K. Newton y P. Whiteley, eds., *Social capital and European democracy*. Londres: Routledge.

JACINT JORDANA

E-mail: jacint.jordana@cpis.upf.es

Es Profesor titular de Ciencia Política y de la Administración, Departament de Ciències Polítiques i Socials, Universitat Pompeu Fabra, Barcelona. Profesor visitante. Instituto Interamericano para el Desarrollo Social, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington D.C.