

46



LAN-KOADERNOAK
CUADERNOS DE TRABAJO
WORKING PAPERS

Capital social: ¿Despolitización del desarrollo o posibilidad de una política más inclusiva desde lo local?

Javier Arellano Yanguas



INSTITUTO DE ESTUDIOS SOBRE DESARROLLO Y COOPERACIÓN INTERNACIONAL
NAZIOARTEKO LANKIDETZA ETA GARAPENARI BURUZKO IKASKETA INSTITUTUA
UNIVERSIDAD DEL PAIS VASCO - EUSKAL HERRIKO UNIBERTSITATEA



Capital social: ¿despolitización del desarrollo o posibilidad de una política más inclusiva desde lo local?

Javier Arellano Yanguas

Javier Arellano Yanguas es MA en Governance and Development por el Institute of Development Studies (IDS) de la Universidad de Sussex (Reino Unido). Entre 2004 y 2006 realizó estudios de postgrado en Globalización, Desarrollo y Cooperación Internacional en Hegoa. Actualmente realiza su investigación de doctorado en IDS.

Esta publicación forma parte del Convenio de Colaboración entre el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación MAEC-SECI y la Universidad del País Vasco-Euskal Herriko Unibertsitatea, UPV-EHU, para el desarrollo de líneas de trabajo tendentes a la mejora de la posición doctrinal de la cooperación española, 2007/2008, y es parte de los resultados de los Seminarios de Investigación llevados a cabo por el Instituto HEGOA.



HEGOA

www.hegoa.ehu.es

(UPV/EHU) Edificio Zubiria Etxea
Avenida Lehendakari Aguirre, 83
48015 BILBAO
Tel.: 94 601 70 91 • Fax: 94 601 70 40
hegoa@ehu.es

Biblioteca del Campus, Apartado 138 (UPV/EHU)
Nieves Cano, 33
01006 VITORIA-GASTEIZ
Tel. • fax: 945 01 42 87
hegoagasteiz@ehu.es

Capital social: ¿Despolitización del desarrollo
o posibilidad de una política más inclusiva desde lo local?

Javier Arellano Yanguas

Cuadernos de Trabajo de Hegoa
Número 46
Julio 2008

D. L.: Bi-1473-91 • ISSN: 1130-9962
Impresión: Lankopi, S.A.
Diseño y Maquetación: Marra, S.L.



Reconocimiento-NoComercial-SinObraDerivada 2.5 España

Este documento está bajo una licencia de Creative Commons. Se permite libremente copiar, distribuir y comunicar públicamente esta obra siempre y cuando se reconozca la autoría y no se use para fines comerciales. No se puede alterar, transformar o generar una obra derivada a partir de esta obra.

Licencia completa:

<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.5/es/>

Índice

Capital social: ¿Despolitización del desarrollo o posibilidad de una política más inclusiva desde lo local?

1. Introducción	5
2. ¿Qué es el capital social?	7
2.1. La génesis del concepto de capital social	7
2.2. Tipos de capital social: estructural y cognitivo	10
2.3. El capital social de acuerdo al espacio de análisis	11
La visión comunitaria	11
La visión de redes	11
La visión institucional	12
La visión sinérgica	12
2.4. Conclusiones preliminares en torno al concepto de capital social	14
3. La generación y acumulación del capital social	17
3.1. La cuestión del capital social como bien público	17
El capital social como subproducto de otro tipo de actividades	18
Generación de capital social por la participación de un agente externo	18
La generación de capital social a través de la teoría de juegos no cooperativos	19
3.2. El capital social como fruto de la interacción gratuita	19
3.3. La causalidad compleja del capital social	21
Micro causas: ¿Por qué hay personas más y mejor conectadas?	21
Causas en el nivel meso y el papel del asociacionismo	22
Macro causas: cultura, economía e instituciones	24

4. ¿Es el capital social suficiente para generar desarrollo?	27
5. Capital social y dimensión política del desarrollo	31
5.1. Nuevo contexto político y desarrollo	31
5.2. Capital social y la generación de espacios políticos inclusivos	32
Fomento de la participación y la organización	33
Apropiación del espacio local por la ciudadanía	33
Fomento de la agencia de los pobres y a favor de los pobres	34
Implementación de políticas sociales integradoras	34
Arraigamiento de las instituciones públicas en los espacios locales	35
6. Conclusiones	37
Bibliografía	39
Tablas	
Tabla 1: Categorías complementarias de Capital Social	11
Figuras	
Figura 1: Relación entre capital social “puente” y el funcionamiento del Estado	13
Figura 2: Interacción entre los espacios con relevancia económica	20
Figura 3: Relación entre asociacionismo y generación de confianza	23
Figura 4: Relación entre instituciones, capital social y agentes mediadores	29

I. Introducción

El concepto de capital social irrumpió con fuerza en el ámbito de las ciencias sociales en la década de los noventa y, casi inmediatamente, pasó a ser aplicado en el campo de los estudios sobre desarrollo. Dos factores han influido de manera decisiva tanto en el interés que el concepto ha despertado, como en la relevancia que ha adquirido en el campo del desarrollo.

El primero tiene que ver con la capacidad provocativa e inspiradora de las palabras empleadas. La conjunción de los dos términos, capital y social, resulta en principio ajena tanto a la tradición económica como a la sociológica. Sin embargo, hay que reconocer que su interacción ha resultado inspiradora y que ha dado lugar a una gran diversidad de enfoques y a un rico debate. El segundo está ligado al impulso que algunas de las grandes instituciones multilaterales, especialmente el Banco Mundial, ha dado al estudio e implementación política del capital social.

Si estos dos factores han potenciado el debate y el uso del concepto, a ellos han estado también ligadas las críticas más importantes a las que el concepto ha tenido que hacer frente. Por una parte, el término ha sido usado con tal multiplicidad de sentidos y pretensiones que es legítimo dudar de su valor analítico y, por tanto, de su utilidad para ayudar a esclarecer los fenómenos sociales a los que pretende hacer referencia (Baron y Field 2000; Fine 2002). Por otro lado, el apoyo del Banco Mundial y otras grandes instituciones al uso del con-

cepto lo ha convertido automáticamente en sospechoso de connivencia con las políticas tradicionales del Banco. Los impulsores del estudio del capital social dentro del Banco Mundial pretendían que fuera un caballo de Troya para introducir las cuestiones sociales dentro del estrecho marco económico tradicional. Por el contrario, los críticos lo consideren un caballo de Troya al servicio de los enfoques más tecnocráticos y conservadores (Fine y Green 2000, pp. 91-92; Schuurman 2003, p. 997). Según ellos, el capital social sería la imagen amable con la que el liberalismo pretende posicionarse frente a las críticas al sistema para apropiarse de su discurso y desvirtuarlo. Se trataría de una despolitización del desarrollo (Harriss 2002).

Estas críticas ponen de manifiesto dos retos a los que el concepto de capital social tiene que hacer frente si quiere legitimar su importancia e interés. Por una parte debe responder ante las demandas de rigor analítico y, por lo tanto, esclarecer su significado, sus procesos de generación y acumulación y sus mecanismos de actuación. Por otro lado, debe dar razón de su utilidad práctica para generar desarrollo y responder ante la acusación de ser un concepto encubridor de intereses y desmovilizador de reivindicaciones políticas conflictivas.

Estos retos han suscitado durante los últimos años encendidos debates académicos. Una revisión de la bibliografía generada en la década precedente sobre el tema pone de relieve que tanto los defensores como los detractores del concepto se han

implicado en una intensa actividad de estudio y reflexión. Pocos temas han sido capaces de concitar tanta dedicación por parte de científicos sociales y economistas. Este es un síntoma de que en torno al debate sobre el capital social están en juego cuestiones importantes.

Una lectura reflexiva de la bibliografía disponible nos lleva a adoptar una distancia crítica frente a las posiciones a veces dogmáticas y excesivamente rígidas de algunos autores. La hipótesis de partida, que trataremos de corroborar a lo largo de este trabajo, es que el concepto de capital social sirve para esclarecer algunas de las variables y mecanismos que influyen en el desarrollo. Sin embargo, no está justificada la pretensión de que se trate del elemento analítico clave para explicar ni la complejidad que encierra todo proceso de desarrollo, ni las diferentes trayectorias que muestran distintas regiones o grupos sociales. Por otra parte, aunque los autores más críticos tienen razón al señalar que algunos de los defensores de la impor-

tancia del capital social pretenden despolitizar el desarrollo, este trabajo defiende que el enfoque del capital social es también útil para realizar el recorrido inverso: construir una política más integradora y promotora del desarrollo humano desde lo local.

Comenzaré este trabajo realizando una síntesis estructurada de las principales aportaciones encaminadas a esclarecer el concepto de capital social, intentando recoger los debates más importantes. En la segunda sección recogeremos distintas perspectivas respecto a la generación y acumulación de capital social. A continuación abordaré la relación existente entre capital social y desarrollo. Para ello tendré en cuenta algunas de las evidencias empíricas disponibles. Finalmente intentaré desentrañar las oportunidades que el enfoque del capital social ofrece para la re-politización del espacio local y potenciar así la generación de nuevas formas de participación política.

2. Qué es el capital social?

La aproximación más sencilla al significado del capital social tiene que ver con el reconocimiento de que, también en el ámbito económico, las relaciones son importantes. Este hecho se ha recogido en una expresión coloquial: “lo que importa no es lo que sabes o conoces, sino a quién conoces”. Por supuesto, como todo aforismo popular, éste encierra parte de verdad y un exceso de simplificación. Sin embargo, hay una intuición de fondo que sirve para recoger la idea básica de capital social: la familia, los amigos y los socios de una persona constituyen un activo valioso al que se puede recurrir con distintos fines: a) para disfrutar de él como un fin en sí mismo; b) en busca de apoyo personal cuando existe necesidad; o c) como un instrumento para obtener beneficios materiales. El capital social da un paso más y postula que lo que se afirma respecto a cada persona puede ampliarse para abarcar a los grupos y las comunidades (Woolcock y Narayan 2000, pp. 225-226).

Sin embargo, la sabiduría popular añade algo más. Afirma que este tipo de relaciones puede tener su precio: “dime con quién andas y te diré quién eres”. No todas las relaciones pueden ser consideradas un activo. Existen relaciones que pueden entrañar un costo tan alto que se convierten en un pasivo que lastra las posibilidades de las personas e instituciones. El lenguaje popular y la experiencia nos muestran que las relaciones sociales pueden ser tanto una ayuda como un impedimento, a la vez que confirma que la falta de relaciones impide acceder a recursos de distinto tipo. Esta simple constatación tiene implicaciones significativas para entender tanto el desarrollo como algunos factores generadores de pobreza y exclusión.

Esta primera aproximación sirve para resaltar la naturaleza relacional del capital social, pero nos exige dar algunos pasos más para clarificar a) la génesis del concepto; b) las diferentes formas de entenderlo; y c) los distintos tipos de capital social. Este recorrido nos ayudará a comprender mejor el concepto y sistematizar sus aportaciones más relevantes.

2.1. La génesis del concepto de capital social

Aunque el uso del término capital social se ha generalizado en los últimos quince años, la noción de capital social se ha creado y recreado varias veces a lo largo del último siglo en diferentes contextos.

El término fue utilizado por primera vez en el año 1916 por Lyda J. Hanifan, superintendente de escuelas rurales en el Estado de West Virginia. Esta pionera trataba de impulsar la participación de la comunidad para conseguir la mejora del sistema educativo. Para Hanifan, el capital social es

“las realidades tangibles que son importantes en la vida ordinaria de las personas: confiar en la buena voluntad de los otros, el compañerismo, la empatía y relaciones sociales entre los individuos y las familias que sirven para construir una unidad social... El individuo, si actúa sólo, es socialmente impotente... Si se pone en contacto con sus vecinos y se asocian con otros vecinos, habrá una acumulación de capital social que, posiblemente, satisfaga sus necesidades sociales y permita generar la capacidad social

suficiente para mejorar las condiciones de vida de la comunidad. La comunidad, en su totalidad, se beneficiará de la cooperación de todos, mientras que los individuos encontrarán en su asociación las ventajas de la ayuda mutua, la simpatía y el compañerismo de sus vecinos.”¹

Posteriormente la idea de capital social desapareció durante varias décadas para reaparecer en los años cincuenta en el trabajo de un equipo canadiense de sociólogos urbanos. En los años sesenta lo retomó otra estudiosa de la sociología urbana, Jane Jacobs, y luego, en los años setenta, el economista Glenn Loury. Resulta llamativo que ninguno de estos autores citó trabajos anteriores, sino que utilizaron de manera intuitiva, e independiente, un mismo término para referirse a la importancia de los lazos comunitarios como generadores de beneficios para las personas.

Estos antecedentes dan paso a las tres figuras que se pueden considerar precursoras inmediatas de la difusión más reciente del capital social en el campo del debate académico: James Coleman, Pierre Bourdieu y Robert Putnam. Realizaremos un breve recorrido por las ideas de estos tres autores con la pretensión de descubrir el significado del concepto.

a) James Coleman

Coleman fue hasta el momento de su muerte, en 1995, uno de los más reputados científicos sociales de Estados Unidos. Una parte importante de su trabajo se centró en el estudio del capital humano y fue en relación con este concepto que desarrolló su propia teoría del capital social. Sus estudios sobre el tema, desde una perspectiva políticamente conservadora, han sido de gran influencia en muchos autores posteriores. Para James Coleman (1990) el capital social constituye un recurso caracterizado por:

- I) ser un atributo de la estructura social en la que los individuos están insertos y no propiedad privada de quienes se benefician de él;
- II) facilitar el logro de objetivos personales que no podrían alcanzarse en su ausencia o conllevarían un costo mucho más alto.

El pensamiento de Coleman se inscribe dentro de la tradición económica neoclásica y, específicamente, dentro de la teoría de la acción racional. El axioma principal del enfoque de la acción racional es que los individuos actúan de acuerdo a un

solo principio: tratar de maximizar la consecución de sus intereses. En coherencia con este punto de partida, la aproximación de Coleman al concepto de capital social es metodológicamente individualista. El capital social se crea allí donde las relaciones entre las personas se coordinan para facilitar la acción colectiva, pero esa acción se desencadena porque existen intereses personales.

Coleman distingue cinco formas de capital social de acuerdo a los mecanismos de generación de la acción colectiva: i) el uso de amigos y conocidos como fuentes de información; ii) las relaciones de autoridad; iii) las organizaciones sociales, en cuanto el capital social disponible en su estructura puede utilizarse para la consecución de objetivos diferentes a los inicialmente identificados; iv) el establecimiento de obligaciones y expectativas de reciprocidad; y v) el desarrollo de sistemas de normas y sanciones dentro de una comunidad.

Las dos últimas formas de capital social son las que Coleman estudia con más detenimiento y llega a la conclusión de que para que estas formas existan es importante la densidad de las redes sociales. Cuando existen estructuras sociales caracterizadas por una fuerte interdependencia entre las personas, resulta más fácil controlar los comportamientos oportunistas, disminuir el riesgo de falta de reciprocidad y generar así la confianza que facilitará posteriores acciones conjuntas.

Una de las consecuencias de la definición de Coleman es que acerca el capital social al concepto de “bien público”. Eso lo diferencia de otras formas de capital, por ejemplo el físico o el financiero, en los cuales sólo quien invierte en ellos se beneficia directamente de los resultados de dicha inversión. En el capital social, todas las personas que se encuentran insertas en una determinada estructura social se benefician de él, independientemente del esfuerzo que invirtieron en su creación. Sin embargo, esa definición del capital social como bien público hace que no acabe de encajar fácilmente en la teoría de la acción racional. Coleman no acaba de resolver en sus escritos esa incoherencia (Field 2003, pp. 25-26) y tiende a postular la generación del capital social como subproducto de otro tipo de actividades que sí serían generadas directamente a través de la búsqueda de los intereses individuales.

Por último, su enfoque sugiere la posibilidad de generar capital social fomentando o fortaleciendo algunas estructuras sociales. Para Coleman algunas de estas estructuras, como la

¹ Hanifan, Lyda (1916), “The rural School Community Center”, en *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, n° 67, p 130, citado en Putnam (2000, p. 19).

familia y las iglesias, juegan un rol especialmente importante en la generación de lazos sociales de calidad.

b) Pierre Bourdieu

Pierre Bourdieu se apoya en una tradición distinta para su elaboración del concepto de capital social. Este sociólogo francés llega al capital social desde el estudio del capital cultural y simbólico. Su preocupación se centra en los mecanismos por los que ciertas élites sociales reproducen sus posiciones de poder. Así, su análisis aborda los beneficios que estas élites obtienen de su participación en determinados grupos y el interés que tienen en la construcción de relaciones sociales con el objetivo específico de asegurarse posteriores ventajas. Para él, *“el capital social es el agregado de los recursos reales o potenciales que se vinculan con la posesión de una red duradera de relaciones más o menos institucionalizadas de reconocimiento mutuo”*².

Desde esta perspectiva, el capital social funciona fundamentalmente para reproducir la desigualdad social. Por otra parte, aunque el capital social no se puede reducir al capital económico o cultural, tampoco se puede analizar con independencia de ellos. Cuanto el funcionamiento de la economía se hace más transparente, aumenta el grado de convertibilidad entre los distintos tipos de capital. En ese sentido, un funcionamiento económico más transparente pondría de relieve la interdependencia de los distintos tipos de capital y, paralelamente, se relativizaría la capacidad del ámbito económico para generar diferenciación entre los grupos sociales.

Al igual que en el caso de Coleman, para Bourdieu son fundamentales la densidad y duración de los relaciones que constituyen el capital social. En su caso hace hincapié en que la densidad de conexiones depende en buena medida del trabajo que se invierte en cultivar las relaciones.

Es llamativo que el trabajo de Bourdieu sobre capital social haya sido ignorado por Coleman, Putnam y la mayoría de los desarrollos institucionales posteriores. Desde nuestro punto de vista su contribución no puede ser silenciada, aunque, como no podía ser de otra manera, tiene limitaciones: i) al igual que ocurre con Coleman y Putman, su concepción del capital social es fundamentalmente positiva: cuanto más se tenga mejor. Para él no existe una perspectiva negativa del mismo, más allá de la desventaja de aquellos que no tienen gran cantidad de capital social; ii) al centrarse en la reproducción de las

élites, no tiene en cuenta que todo grupo humano puede tener capital social; y iii) su uso del término capital es poco riguroso y lo utiliza para desmitificar el punto de vista humanista sobre las relaciones sociales, poniendo de relieve que se trata de una inversión estratégicamente planificada para obtener poder.

c) Robert Putnam

El tercer precursor, y el que ha recibido un mayor reconocimiento, es el politólogo Robert Putnam. Su trabajo se ha centrado en el rol del asociacionismo civil en la generación de estabilidad política y prosperidad económica. Su primera investigación se realizó en 20 regiones de Italia. Allí intentó entender las razones por las que las mismas políticas gubernamentales generaban diferentes resultados, medidos en términos de bienestar social. El autor encontró que esas diferencias estaban conectadas con la existencia de diferentes grados y tipos de organización y participación asociativa. Sus estudios posteriores sobre la crisis del capital social en Estados Unidos (1997), acrecentaron la controversia y han avivado el debate.

La obra de Putnam se construye en torno al esfuerzo por comprender los mecanismos y problemas que condicionan la acción colectiva. De manera especial se centra en la tendencia comunitaria hacia la cooperación en pos del bien común y en la existencia de la inclinación contraria que suscita comportamientos oportunistas. También aborda la forma en la que estas dos tendencias repercuten en el desarrollo económico, democrático e institucional de las comunidades (Forni y Siles 2004, p. 4).

Frente a las concepciones de Coleman y Bourdieu, para Putnam el capital social aparece como un instrumento de análisis macro, como un atributo de las comunidades, y no como un recurso de carácter exclusivamente individual. Desde esa perspectiva teórica define el capital social como *“aspectos de la organización social tales como confianza, normas y redes que pueden mejorar la eficiencia de una sociedad al facilitar la acción coordinada”* (Putnam 1993, p. 167).

Putnam, al cabo de unos años, modificó ligeramente esta definición para enriquecerla:

“...el capital social se refiere a las conexiones entre personas –redes sociales y normas de reciprocidad y confianza que surgen entre ellas–. En este sentido el capital social

² Bourdieu, P. y L. Wacquant (1992), *An Invitation to Reflexive Sociology*, University of Chicago Press, Chicago, p. 119, citado en Halpern, D. (2005), p. 7.

está estrechamente relacionado con lo que algunos han denominado “virtud cívica”. La diferencia es que el capital social pone de relieve el hecho de la virtud cívica es mucho más poderosa cuando se encuentra inserta en una red de relaciones sociales recíprocas. Una sociedad de muchos individuos virtuosos, pero aislados, no es necesariamente rica en capital social.” (Putnam 2000, p. 19).

Esta reformulación subraya algunos elementos: i) los factores constitutivos del capital social son fundamentalmente las redes sociales y las normas por las que se rigen las relaciones al interior de estas redes; ii) desaparece la mención a la confianza como una variable independiente de las redes y las normas; y iii) incluso las redes sociales con interacciones menos densas juegan un papel importante en la generación de capital social (de ahí la importancia de cualquier tipo de asociacionismo).

A partir de estos autores se ha desarrollado una corriente de reflexión sobre capital social que vamos a denominar “corriente principal” (Woolcock 2001, pp. 11-17). Esta corriente, dentro del pluralismo de enfoques, tiene en común que: i) se trata de defensores de la validez del concepto “capital social”; ii) se alinea con los enfoques de las grandes instituciones internacionales; y iii) evoluciona desde la pura discusión conceptual al esfuerzo de medida y a la búsqueda de evidencias empíricas.

A continuación se recogen dos intentos de sistematización de las distintas aportaciones sobre el capital social que se enmarcan dentro de esta “corriente principal”. El primero de los esquemas propone una articulación en torno a dos grandes categorías de capital social: *estructural* y *cognitivo*. El segundo de los modelos aborda la clasificación atendiendo a la perspectiva dominante en cuanto a su ámbito de análisis (comunitario, de red, institucional, sinérgico). Como veremos en las próximas páginas, ambos enfoques no pretenden ser excluyentes y más bien ponen de manifiesto distintas maneras de acercarse a un concepto complejo. La combinación de ambas perspectivas ayuda a recoger el conjunto de variables que se deben tener en cuenta al hablar de capital social.

2.2. Tipos de capital social: estructural y cognitivo

El concepto de capital social se ha propuesto no sólo para explicar la disposición de las personas para actuar colectiva-

mente en pos de un beneficio mutuo, sino para tratar de entender algunos fenómenos más amplios. Por ejemplo, por qué razones algunas sociedades alcanzan niveles de desarrollo superiores a los que cabría esperar si sólo se tuvieran en cuenta su capital natural, financiero y humano.

Para entender sus aportaciones es interesante diferenciar dos categorías de capital social: *estructural* y *cognitivo*³ (Krishna y Uphoff 2002, pp. 87-88). Para algunos autores estas dos categorías constituyen dos maneras diferentes y alternativas de entender el capital social (Herreros y de Francisco 2001, pp. 6-7). Para otros autores se trata de dimensiones de una misma realidad (Uphoff 2000, pp. 217-221).

El capital social *estructural* se deriva de las definiciones tradicionales de Coleman, Bourdieu y Putnam. El capital social *estructural* es relativamente objetivo porque hace referencia a la red estable de relaciones interpersonales e incluye elementos que son visibles y que pueden modificarse a través de la deliberación y del trabajo conjunto. Desde este punto de vista, el capital social facilita la acción colectiva estableciendo redes sociales que conllevan normas, procedimientos y costumbres.

Por su parte, el capital social *cognitivo* incluye normas y valores compartidos, actitudes y creencias que predisponen a las personas a actuar colectivamente en búsqueda del beneficio común. El capital social *cognitivo* es esencialmente subjetivo, interno, está íntimamente ligado a lo que las personas piensan y sienten. No es fácilmente modificable por la acción externa.

Desde nuestro punto de vista, ambas formas de capital social tienden a ser dimensiones de una misma realidad. En ese sentido, asumimos la importancia del capital social *cognitivo* por lo que supone de ampliación de la lógica funcional subyacente al enfoque estructural y su aportación desde la perspectiva axiológica. Ambas formas pueden calificarse de capital porque ambas requieren algún tipo de inversión de tiempo y esfuerzo, cuando no de dinero. Una serie de recursos pueden ser utilizados para establecer normas, procedimientos y costumbres que posibilitan la acción de las personas. También se puede invertir en la creación de valores, actitudes y creencias.

Se presenta a continuación una tabla que resume lo expuesto para estas dos categorías de capital social.

³ Algunos autores denominan a este segundo *cultural*, *disposicional* o *normativo*. Sería cultural o disposicional en el sentido de que está íntimamente relacionado con factores del contexto cultural. Por su parte sería normativo porque al enunciar valores, no sólo intenta describir la realidad social, sino que pretende prescribir valores que deben regir el buen funcionamiento social.

Tabla 1: Categorías complementarias de Capital Social

	<i>Estructural</i>	<i>Cognitivo</i>
Fuentes y manifestaciones	Roles y normas sociales Redes sociales y otras relaciones interpersonales Procedimientos y costumbres	Normas Valores Actitudes Creencias
Ámbitos de influencia	Organizaciones Sociales	Cultura cívica
Factores influyentes	Conexiones horizontales Conexiones verticales	Confianza, solidaridad, cooperación y generosidad
Elementos comunes	Expectativas que llevan al comportamiento cooperativo y que produce beneficios mutuos.	

Fuente: (Uphoff 2000, pp. 221).

2.3. El capital social de acuerdo al espacio de análisis

Un enfoque alternativo a esta sistematización es el que clasifica el capital social en función de la perspectiva dominante en cuanto a su ámbito de aplicación. De acuerdo a este criterio se pueden distinguir cuatro perspectivas (Woolcock y Narayan 2000, pp. 225-241): a) la visión comunitaria; b) la de redes; c) la institucional; y d) la sinérgica.

Estas cuatro perspectivas, en la medida en que suponen una creciente complejidad, constituyen un proceso evolutivo dentro de lo que hemos denominado “corriente principal” en torno al capital social.

La visión comunitaria

Esta perspectiva identifica el capital social con organizaciones locales como clubs, asociaciones y grupos cívicos (enfoque micro). Este enfoque está preocupado por la cantidad y la densidad de este tipo de grupos en una determinada comunidad. Para los comunitaristas, el capital social es inherentemente bueno. Su presencia siempre tiene efecto positivo en el bienestar de la comunidad. En cuanto a su relación con la pobreza, pone de relieve la importancia que para los pobres tienen los lazos sociales como mecanismo de hacer frente a la vulnerabilidad. Esta visión se podría resumir diciendo que *los pobres sí tienen algo que perder: unos a otros* (Woolcock y Narayan 2000, p. 229).

En su defensa de la comunidad y de la necesidad de generar organizaciones en su seno, esta corriente ha ignorado algunos elementos que pueden ser problemáticos:

- La existencia de capital social perverso que impide el desarrollo. Este tipo de capital social se da en grupos cerrados cuando los costos de la pertenencia son mucho mayores que los beneficios que se derivan de ella. Un ejemplo de ello puede ser la necesidad de cumplir reglas sociales impuestas por una determinada cultura cuando ésta limita o determina las opciones de algunos de sus miembros.
- La perspectiva comunitaria asume que las comunidades son entidades homogéneas que benefician a todos sus miembros por igual. Esta visión entra en conflicto con las amplias evidencias empíricas sobre discriminación por razón de género, casta, religión, etnia, etc. que también se producen al interior de las comunidades.

Distintos estudios ponen de relieve que contar con una gran solidaridad comunitaria o una cantidad importante de grupos al interior de una comunidad no es condición suficiente para el adecuado desarrollo de la misma.

La visión de redes

Este enfoque se caracteriza por tener en cuenta dos tipos diferentes de capital social. El primero es el denominado capital social de “unión” (bonding). Este capital social se caracteriza por darse en las relaciones al interior de la comunidad o grupo primario de pertenencia. El segundo es el llamado capital social de “puentes” (bridging) Se identifica con las relaciones que se establecen entre personas de diferentes comunidades o grupos sociales de referencia. Además, este enfoque afirma que hay que tener en cuenta dos elementos clave:

- a. El capital social es una espada de doble filo. Puede ofrecer a los miembros de la comunidad una gran variedad de servicios valiosos, desde el cuidado de niños y casas hasta conexiones para la búsqueda de trabajo y acceso a recursos económicos en momentos de crisis. Sin embargo, los lazos pueden suponer desventajas económicas cuando se dan exigencias no-económicas que lastran el desempeño económico. Por ejemplo lealtades que desincentivan el esfuerzo.
- b. Es preciso distinguir las fuentes de capital social de las consecuencias que de él se derivan. Si se atribuyen al capital social sólo resultados positivos, o se confunden los resultados con el propio capital social, se obvia la posibilidad de que los resultados se puedan conseguir en detrimento de otro grupo o que no sean los óptimos o, incluso, que resultados positivos en el presente impliquen costos importantes para el futuro.

La consecuencia es que el desarrollo se produce cuando las personas pueden aprovechar los beneficios que les otorga formar parte de una comunidad, pero también tienen las destrezas y capacidad para participar en redes que superan sus comunidades. El corolario es que el bienestar de los pobres crece en la medida en que sus redes sociales se amplían y diversifican.

El desafío que plantea la perspectiva de redes es la necesidad de identificar las condiciones en las que es posible aprovechar los aspectos positivos del capital social de “unión”, característico de comunidades pobres y los mecanismos por los que se puede generar capital social de “puentes”. Este no es un proceso fácil puesto que puede significar alterar los sistemas sociales que son resultado de tradiciones culturales antiguas o de intereses de los individuos más poderosos dentro del grupo.

Los defensores de este enfoque, que se puede considerar situado en el nivel meso, son muy escépticos respecto a la posibilidad de que el capital social sea atribuible a conglomerados sociales amplios como regiones o naciones. Por lo tanto es lógico que se les pueda achacar como limitación su olvido del papel de las instituciones del Estado y del contexto institucional donde actúan las redes.

La visión institucional

La visión institucional defiende que la vitalidad de las redes comunitarias y de la sociedad civil es, en gran medida, resultado del contexto legal e institucional en el que actúan. Mientras los enfoques comunitarios y de redes tienden a tratar el capi-

tal social como variable independiente (en el nivel micro y meso), la visión institucional lo ve como una variable dependiente. En ese sentido, la capacidad de los grupos sociales de movilizarse por intereses colectivos dependería de la calidad de las instituciones formales que les dan cobertura.

Las consecuencias de esta visión son que la corrupción, los retrasos burocráticos, las grandes desigualdades, las tensiones étnicas y la incapacidad del Estado de garantizar las libertades cívicas son impedimentos importantes para la prosperidad. En esas circunstancias la inversión en servicios sociales o en infraestructuras es insuficiente para generar desarrollo. Es necesario invertir en la generación de un Estado sólido y eficaz.

Una limitación de este enfoque es que se centra en la perspectiva macro y se olvida de la riqueza y las enormes variaciones que se dan en los niveles micro y meso.

La visión sinérgica

Esta visión se basa en estudios de caso de diversos países en los que se busca las condiciones que estimulan sinergias de desarrollo. Este enfoque incorpora numerosas variables y recoge la complejidad de la relación entre los diferentes espacios. Tiene en cuenta, especialmente, los distintos tipos de capital social y la interacción de los grupos sociales con el mercado y el Estado (estructuras, normas, políticas, etc.) Estos estudios muestran tres conclusiones:

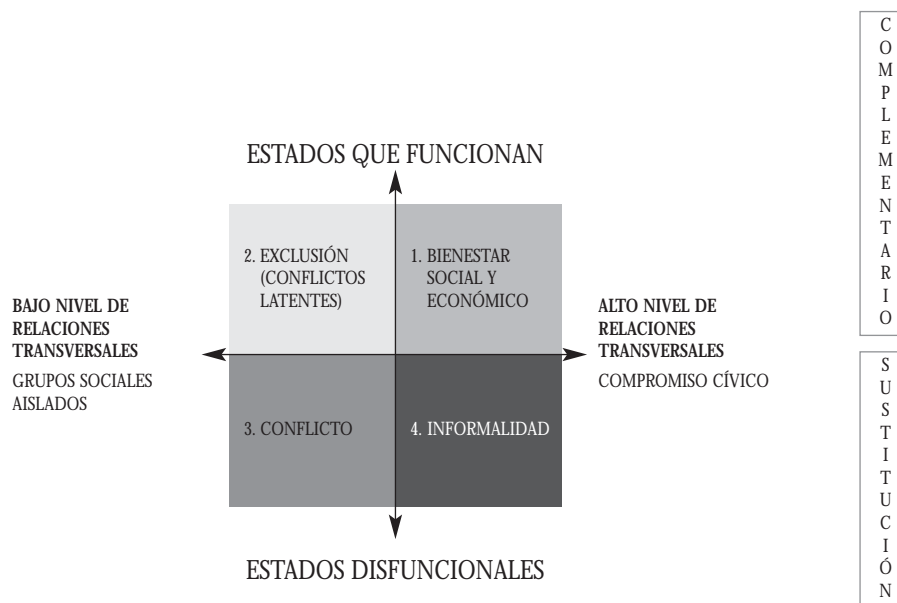
- a. Ni el Estado ni las sociedades son esencialmente buenos ni malos.
- b. Los Estados, las empresas y las comunidades, por sí solas, no poseen los recursos necesarios para promover un desarrollo sostenible y de amplio alcance. Es necesaria la asociación de los diferentes actores.
- c. El papel del Estado es muy importante y, en muchas ocasiones, problemático.

Este enfoque asume muchas de las aportaciones de las visiones anteriores. En especial, tiene en cuenta la diferenciación respecto a capital social de “unión” (bonding) y capital social de “puentes” (bridging). A este binomio de conceptos se une un nuevo tipo de capital social al que se denomina de “enlace” (linking). Este tipo de capital social hace referencia a la necesidad de establecer relaciones con personas e instituciones que estén en situaciones de poder. Son especialmente necesarias las relaciones con el Estado, sus instituciones y sus funcionarios. Este tipo de conexiones son necesarias para acceder a los recursos disponibles.

A continuación se incorpora un esquema, elaborado por Deepa Narayan (1999, p. 14), que asume este tipo de visión sinérgica y sirve como síntesis de sus principales aportaciones. En el esquema se representan las distintas posibilidades de relación entre los grupos sociales, explicando a su vez los tipos de capital social existentes en ellos, y como interaccionan con el Estado en función de las características del mismo.

chos, seguridad, redistribución de poder y recursos, control del territorio, etc., y otros Estados que son disfuncionales y no suponen una garantía para la ciudadanía. En el eje vertical se representa la calidad de funcionamiento del Estado. En la mitad superior se representan los Estados que funcionan eficazmente, mientras que la mitad inferior se corresponde con Estados con instituciones poco eficaces o, en el extremo,

Figura 1: Relación entre capital social “puente” y el funcionamiento del Estado



Fuente: (Narayan 1999, p. 14).

El esquema se basa en experiencia de que hay sociedades ricas en capital social “de puente” y otras que están configuradas por grupos cerrados y aislados. Es claro que la solidaridad al interior de las comunidades (capital social de “unión”) es el cimiento de cualquier sociedad. Sin embargo, como ya hemos visto, esas relaciones que miran fundamentalmente al interior del grupo no garantizan ni el bienestar interno, ni mucho menos aportan a la construcción de una sociedad rica en relaciones y caracterizada por relaciones cívicas entre iguales. Por el contrario, la situación social de cada grupo depende de sus recursos y su poder de partida. Cuando en una sociedad el poder está desigualmente distribuido entre los grupos, la generación de asociaciones entre grupos distintos (capital social de “puente”) es la única forma de fomentar la cohesión social y la igualdad de oportunidades económicas. Estas variaciones de capital social de “puente” se recogen en el eje horizontal.

Por otra parte, también se constata que existen Estados que funcionan adecuadamente y son capaces de garantizar dere-

Estados que han desaparecido en la práctica cotidiana. De alguna manera el funcionamiento del Estado, al hacer referencia a su capacidad real de proveer servicios a la ciudadanía, sirve para representar, de manera agregada, una dimensión importante de lo que hemos denominado capital social “de enlace” (linking) (Woolcock 2000, pp. 26-27).

El esquema es útil para visualizar algunos aspectos de la relación entre el capital social, las instituciones formales del Estado y las relaciones entre distintos grupos sociales. El capital social tiene influencia sobre la cultura gubernamental y sobre la eficacia de las instituciones públicas. En condiciones de buena gobernanza, el funcionamiento del Estado complementa las funciones de los grupos sociales informales. En sociedades donde los grupos primarios están conectados a través de relaciones y asociaciones transversales, nos encontramos normalmente con sociedades prósperas en lo económico y lo social. Sin embargo, cuando el capital social de una determinada sociedad está constituido

fundamentalmente por la dinámica de los grupos primarios, desconectados unos de otros, los grupos más poderosos tienden a dominar las estructuras de poder y de gobierno excluyendo a otros grupos.

Por otra parte, conforme la calidad del gobierno se deteriora, los grupos sociales informales tienden a sustituir al Estado. La gente trata de sobrevivir en un contexto de conflicto y desorden, o intenta arreglárselas en una situación de recesión económica.

El esquema utilizado, pone de relieve que la organización social y los procesos que facilitan la generación de relaciones entre los distintos grupos primarios que conforman una determinada sociedad juegan un papel importante. Se trata, por lo tanto, de crear incentivos políticos, económicos e institucionales para ayudar a construir espacios sociales en los que ese tipo de relaciones puedan cultivarse.

El ideal es alcanzar relaciones de colaboración complementaria entre Estados que funcionan adecuadamente y sociedades civiles ricas, interconectadas y equitativas en la distribución del poder (Evans 1996). No cabe duda de que cuando ambos espacios, el social y el institucional, funcionan adecuadamente sus dinámicas se refuerzan mutuamente en un círculo virtuoso.

2.4. Conclusiones preliminares en torno al concepto de capital social

Tal como se ha visto en el recorrido realizado, el concepto de capital social se aplica tanto a individuos como a comunidades, instituciones y naciones. Por otra parte, también su contenido varía de unos autores a otros. Sin embargo, se pueden establecer unas conclusiones preliminares sobre el significado del capital social que responde a la aproximación al concepto de la que hemos denominado “corriente principal”:

1. El capital social hace referencia a las relaciones. Por lo tanto no es algo que poseen las personas de manera individualizada, si no que pertenece siempre a la comunidad, grupo o sociedad en cuanto que son un conjunto de relaciones.
2. Cuando el acercamiento al concepto de capital social se hace centrándose fundamentalmente en su dimensión

estructural se llega a un consenso sobre la definición del capital social como *las normas y redes sociales que facilitan la acción colectiva* (Woolcock y Narayan 2000). Esta definición, en su simplicidad, tiene una serie de características que es importante tener en cuenta:

- a. Se centra en las fuentes del capital social y trata de diferenciar lo que son fuentes de lo que son consecuencias. En la misma línea que hace Putnam en sus últimas reformulaciones, elimina referencias a conceptos como “confianza” que aparecían en definiciones previas. Para esta perspectiva, la confianza sería un resultado de las interacciones repetidas, de la credibilidad de las instituciones o de la reputación, pero no una fuente de capital social.
 - b. El capital social es un concepto relacional y en ese sentido debe ser abordado desde una perspectiva sociológica más que psicológica o política. Esto supone que la unidad básica de análisis no son el individuo, el hogar o el Estado, sino la comunidad o grupo de pertenencia. En ese sentido, el enfoque estructural se centra en lo que algunos autores denominan niveles micro y meso (redes horizontales de personas y hogares, asociaciones y clubes, federaciones de asociaciones, etc.)⁴.
 - c. Aunque este acercamiento sociológico al capital social excluye metodológicamente el papel del Estado, entre los autores que abordan este enfoque hay un creciente consenso respecto a la importancia del contexto institucional. Por lo tanto, es importante no minusvalorar el rol del Estado tanto en la generación como en la destrucción de capital social.
3. Un acercamiento más complejo, que incorpora también la dimensión *cognitiva (cultural o normativa)* del capital social, propugnaría una definición algo más amplia: *el capital social son las instituciones, relaciones, actitudes y valores que dirigen las interacciones entre las personas y contribuyen al desarrollo económico y social* (Grootaert y Van Bastelaer 2000, p. 2). Veamos cuales son sus características y virtualidades:
 - a. Se incorporan también las dimensiones subjetivas y no visibles (actitudes y valores) que constituyen el capital social *cognitivo*.

⁴ Los términos micro y meso se utilizan en la bibliografía de manera equívoca. Para algunos autores el nivel micro incluye solamente las relaciones personales que no están mediadas por ningún tipo de estructura, mientras que otros autores incorporan también en ese nivel la participación en organizaciones. Por nuestra parte asumimos en el nivel micro todas las relaciones, mediadas o no por estructuras asociativas, que conlleven algún tipo de encuentro personal directo.

- b. Los autores que abordan este enfoque tienden a estar más abiertos respecto a la posibilidad de realizar análisis a niveles micro (redes horizontales de personas y hogares como asociaciones de iguales y clubes), meso (redes horizontales y verticales como asociaciones regionales o de segundo grado) y macro (contexto institucional y político donde se desarrolla la actividad social y económica). La fortaleza de este enfoque es que asume la complejidad entre los distintos niveles lo cual introduce una dinámica de complementariedad (Halpern 2005).
- c. La posible debilidad de un enfoque tan amplio está relacionado con la dificultad de acotar el campo de la investigación empírica y de la implementación de políticas encaminadas al fomento del capital social. Los autores que respaldan esta definición defienden su postura haciendo referencia a la necesidad de contextualizar cada investigación. Su experiencia es que, cuando se desarrollan metodologías e indicadores adecuados a las dimensiones que se quieren medir en cada caso, es posible llegar a resultados sólidos y verificables (Grootaert y Van Bastelaer 2002, p. 5).
4. Entre las aportaciones más significativas y más ampliamente aceptadas está la distinción de diferentes tipos de capital social:
- a. capital social de “unión” (bonding). Denota los lazos de unión entre personas pertenecientes a un mismo grupo o que comparten situaciones similares.
 - b. capital social de “puentes” (bridging). Hace referencia a las relaciones entre grupos que se encuentran en situaciones diferentes.
 - c. capital social de “enlace” (linking). Se refiere a las relaciones que se establecen con personas o instituciones que están en situación de poder, especialmente autoridades políticas.
- Esta distinción permite entender que la diferente combinación de esos tres tipos de capital social (bonding, bridging and linking) es responsable de los diferentes resultados observables en un determinado grupo. Esta distinción posibilita también un acercamiento más dinámico al concepto dado que la combinación de estos factores puede variar en el tiempo. Este tipo de categorización se ajusta más a la dimensión estructural, puesto que analiza las relaciones.
5. Uno de los méritos del concepto de capital social es que ha modificado el interés central del análisis económico tradicional. Éste ha pasado de concentrarse en el comportamiento individual a plantearse las relaciones entre personas, grupos sociales e instituciones. Este interés en las relaciones posibilita introducir una mayor complejidad que la recogida en la teoría de la optimización del interés personal. Para que esta complejidad sea real, el concepto de capital social debe incorporar tanto las dinámicas de cooperación como las de conflicto. Si esto no se tiene en cuenta se puede caer en el riesgo, denunciado por los críticos, de que el concepto de capital social no pase de ser una manera de “despolitizar” la economía y taponar de esta manera las corrientes más críticas con la ortodoxia neoclásica (Fine y Green 2000, pp. 79-85; Harriss 2002, pp. 95-110).
6. Otra de las potencialidades del capital social, conectada con la anterior, es su capacidad para impulsar la conexión entre los niveles micro, meso y macro en la investigación y el análisis. Aunque estos intentos no están completamente conseguidos, las diferentes investigaciones suponen un avance en esa dirección. Algo parecido se puede decir sobre su capacidad de potenciar el trabajo multidisciplinar. Las tradicionales barreras entre las disciplinas (economía, sociología, ciencias políticas, etc.) se ven retadas por un concepto que no se inscribe totalmente en ninguna de ellas. Por supuesto esa necesidad de situarse a caballo de varias disciplinas corre el riesgo de no asumir el necesario rigor analítico (Baron y Field 2000, pp. 36-37).
7. Un último mérito del capital social es volver a introducir el tema de los valores en el corazón del discurso sobre las ciencias sociales. Si se tiene en cuenta la dimensión cognitiva, en último término normativa, del capital social, se hacen centrales términos como confianza, compartir o comunidad. En este sentido el capital social no se limita a la pretensión de describir el funcionamiento social, si no que aspira a valorar lo que es deseable y, por lo tanto, a fijar los objetivos del desarrollo. Esta pretensión hace sentirse incómodos a los defensores del enfoque neoclásico al resaltar cuestiones que ponen en entredicho las convicciones (comportamiento inevitablemente egoísta) sobre la que se han construido las teorías económicas y sociales tradicionales. Así mismo, pone en entredicho las políticas impulsadas desde esas convicciones.

3. La generación y acumulación del capital social

La generación y la acumulación del capital social son dos de las cuestiones claves a la hora de estudiar su valor real como instrumento de desarrollo. Ese interés práctico nos lleva a dar el siguiente paso: ver a través de qué mecanismos se genera el capital social.

3.1. La cuestión del capital social como bien público

El debate académico respecto a la formación del capital social ha estado marcado por la discusión en torno a su carácter de bien público. Un bien público puro tiene dos características fundamentales: a) es difícil excluir de su disfrute a aquellas personas que no han colaborado en su creación; y b) su consumo por parte de una persona o grupo no reduce la cantidad de recurso disponible para los demás.

Si el capital social es realmente un bien público, su creación supone un dilema social: la búsqueda de intereses privados no tienen por qué conllevar la consecución de intereses colectivos. De acuerdo a la teoría económica clásica, la totalidad o la mayoría de las personas de un grupo actúan de acuerdo a sus intereses particulares. Cuando se trata de la generación de un bien público, el resultado que se obtiene con ese comportamiento egoísta es peor que el que se hubiera alcanzado si hubieran actuado olvidando su propio interés. Por lo tanto, la consideración del capital social como bien público conlleva la incapacidad de los agentes privados para producirlo a través de su actuación en el mercado. De esta manera, el mercado perdería

la supremacía de la que ha disfrutado en los enfoques clásicos y neoclásicos como generador, cuasi monopolístico, de desarrollo y bienestar.

Para otros autores (Fukuyama 2001, pp. 7-20) ese enfoque estaría equivocado, ya que las actitudes de cooperación y la necesidad de acción conjunta son también necesarias para participar en el mercado y, por lo tanto, cabe suponer que los distintos agentes las producirán como un bien privado en el que están interesados

Finalmente, existen estudiosos que, desde perspectivas críticas con los planteamientos clásicos de la economía, también ponen en cuestión la definición del capital social como bien público (Prakash y Selle 2004, p. 29). Para ellas, aunque el capital social es un recurso intrínsecamente conectado con las relaciones, eso no conlleva que todos los miembros de un grupo o sociedad tengan igual acceso a él. Por lo tanto, no cumpliría estrictamente las características de bien público. El proceso de generación se haría más complejo.

A continuación intentaremos exponer las teorías más habituales sobre la generación del capital social. Para ello partiremos de las posiciones que lo definen como un bien público para, a partir de ahí, asumiendo distintas críticas y aportaciones, realizar una síntesis.

Partiendo del dilema que supone la conjugación del axioma de la optimización del interés personal con la generación del capi-

tal social como un bien público, se han dado tres respuestas a la cuestión de cómo se genera el capital social (Herrero y de Francisco 2001, pp. 10-18): a) como subproducto de la realización de otro tipo de actividades; b) a través de la intervención de un agente externo; y c) a través de la teoría de juegos no cooperativos.

El capital social como subproducto de otro tipo de actividades

En los escritos de los primeros autores que reflexionan sobre capital social, la solución presentada al dilema de la acción colectiva consiste en concebir el capital social como un subproducto de la realización de actividades que no suponen la superación previa de un dilema social (Coleman 1990, pp 317-318; Putnam 1993, p. 170). Es decir, como un resultado no intencional de la acción intencional. Un ejemplo de esto sería la participación en asociaciones que tienen como objetivo la consecución de bienes privados y que, como resultado colateral, conllevan la obtención de recursos de capital social, desde información hasta confianza y cierto sentido de responsabilidad por lo común. Según Coleman (1988), Un ejemplo de consolidación de una red de capital social como resultado colateral de otro tipo de actividades se produce cuando una asociación generada con un fin determinado comienza a usarse para usos alternativos no previstos en su origen.

Para probar la validez de la tesis sobre la producción colateral, habría que comprobar que a través de este mecanismo se pueden explicar todos los tipos de capital social. Por lo tanto, para ver la insuficiencia del mismo basta con poner de relieve su incapacidad para dar razón de algunos de los tipos de capital social. Se puede tomar el ejemplo de la confianza, que es uno de los componentes del capital social más analizado (Herrero y de Francisco 2001, pp. 10-11). Explicar la relación entre participación en asociaciones y generación de confianza exige aportar mecanismos distintos dependiendo del tipo de confianza. Así, se pueden distinguir al menos dos tipos de confianza: a) confianza particularizada que es la existente entre determinadas personas o grupos de personas; y b) confianza social que se refiere a la cultura política del conjunto de la sociedad.

Con respecto a la confianza particularizada, se argumenta que la participación en asociaciones produce, casi automáticamente, relaciones de confianza que se extienden a otras personas con características similares aunque no participen en esas asociaciones. A partir de ese argumento cabría esperar una correlación positiva entre participación en asociaciones y confianza particularizada. Esta supuesta correlación está en la base del

empleo reiterado del grado de asociacionismo como indicador de capital social. Sin embargo, esta correlación no ha sido comprobada empíricamente, simplemente se da por demostrada en la literatura sobre capital social.

Todavía es mucho más difícil demostrar el paso de la confianza generada en las personas, por la participación en asociaciones, a la confianza social. Putnam (1993, 2000) considera que la experiencia de participación en redes de compromiso cívico, sean del tipo que sean, es una fuente de transformación de la confianza particularizada en confianza social. Sin embargo, esa ha sido una de las cuestiones más criticadas del trabajo de Putnam y son bastantes los estudios que niegan la existencia de una correlación entre esas variables. Más bien se abre paso la convicción de que hay grandes diferencias de un tipo de asociación a otro (Prakash y Selle 2004, p. 21; Rudolph 2004, pp. 75-81).

Aunque existen algunos estudios que encuentran una correlación entre confianza social y la existencia de asociaciones heterogéneas (ricas en capital social de "puente"), no se puede determinar la dirección de causalidad. Es posible que sea la confianza social la que facilite la participación en este tipo de asociación y no al contrario.

En definitiva, la primera de las vías para explicar la formación de capital social no es capaz de explicar satisfactoriamente a través de qué mecanismos intermedios se pasa de la participación a la generación de capital social (Herreros y de Francisco 2001, p. 14; Levi 1996, pp. 107-112; Prakash y Selle 2004, pp. 20-27).

Generación de capital social por la participación de un agente externo

La segunda solución al dilema social planteado por la formación de capital social podría venir de la existencia de una autoridad central que incentive la acción colectiva y castigue las actitudes no cooperativas. Esta autoridad externa suele ser el Estado.

Esta solución a la generación de capital social tiene importantes limitaciones. La primera tiene que ver con la incapacidad de la autoridad sancionadora de conocer la totalidad de las actuaciones. Si actúa con un conocimiento deficiente puede conseguir efectos contrarios a los pretendidos. La segunda limitación tiene que ver con la capacidad real de generar la autoridad central. La generación de esa autoridad es en sí misma un problema de acción colectiva de primera categoría puesto que la creación de capital social requiere que los roles

sociales sean aceptados voluntariamente por los distintos actores involucrados (Uphoff 2000, pp. 228-229).

Aunque las dificultades apuntadas descartan la acción del Estado como principal mecanismo para la generación de capital social, hay un cierto consenso en que el contexto institucional es importante para la generación o destrucción de capital social. Son varios los mecanismos que se apuntan:

- a. Fomentando el tejido asociativo mediante políticas de subvenciones. Cuando este tejido asociativo se encuentra inserto en una red de instituciones que garantizan unos mínimos de equidad en la participación de distintos grupos sociales, se favorece la vida comunitaria y el capital social.
- b. Estableciendo las garantías necesarias para el desarrollo de relaciones de confianza. Algunas de estas garantías pueden ser la existencia de información suficiente y fiable, y la supervisión en la ejecución de acuerdos formales.

La generación de capital social a través de la teoría de juegos no cooperativos

Una tercera solución al problema de la formación de capital social como bien público vendría de la aplicación de la teoría de juegos no cooperativos. En teoría de juegos el dilema de acción colectiva suele expresarse como un dilema del prisionero. Más allá de la complejidad de una teoría que no podemos desarrollar aquí, se puede decir que esta vía, tal como exponen Herrero y de Francisco (2001, pp. 17-18), tiene numerosos problemas. Los más importantes tienen que ver con la extensión a un número superior de jugadores de las soluciones de equilibrio encontradas para dos jugadores. Resumiendo, se puede decir que para encontrar una solución a la acción colectiva habría que llegar a un estado de equilibrio cooperativo que supusiera la unanimidad en la cooperación, lo cual es a todas luces excesivo en un contexto en el que: a) no hay información completa sobre los otros jugadores; b) hay un gran número de jugadores; c) los jugadores no valoran de igual manera el futuro.

3.2. El capital social como fruto de la interacción gratuita

Una visión parcialmente alternativa a las expuestas es la defendida por Staveren (2000). Staveren defiende que el capital

social no se genera ni a través de los mecanismos del mercado, ni como subproducto colateral de interacciones interesadas, ni mediante la intervención del Estado con sus diversos mecanismos de sanción.

Según ella, el capital social es engendrado por motivos intrínsecos que tienen que ver con los propios valores sociales que le dan vida⁵. Por lo tanto, no se genera por motivos instrumentales, extrínsecos a su propia naturaleza. Esta autora propone dos razones por las que una interpretación instrumental del capital social es errónea (Staveren 2000, pp. 3-6):

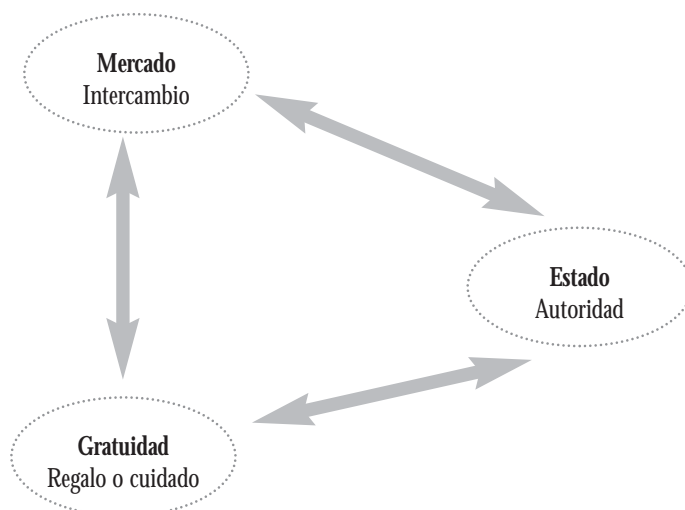
- a. Las personas que actuaran por el puro interés de maximizar su beneficio personal no invertirían en capital social puesto que esa inversión tiene un alto grado de incertidumbre respecto a su retorno y depende, sobre todo, de voluntades que no se pueden adquirir por contrato.
- b. Aun con todo, si una persona realmente invierte en relaciones con la única intención de mejorar su posición y su beneficio económico, esta actitud erosionaría los propios valores sociales que son el fundamento del capital social, por lo que éste acabaría por desaparecer.

Desde esta perspectiva, se define el capital social como el compromiso compartido con valores sociales que se concretan en la cantidad y calidad de las relaciones sociales que se establecen. El capital social es un concepto esencialmente relacional que no puede entenderse desde una perspectiva instrumental o utilitaria, si no desde el valor intrínseco que se da a las relaciones. La clase de valores sociales y el tipo de las relaciones pueden variar de un lugar a otro, de una cultura a otra y de una época a otra. Sin embargo, está claro que están enraizados y se nutren en el mundo de las relaciones familiares, entre amigos, vecinos, colegas, comunidades religiosas, etc.

Para Staveren, el único mecanismo de generación de capital social es el de la gratuidad, el regalo o la donación que se pueden dar a través de aportaciones en tiempo, y en recursos monetarios y no monetarios. El regalo es una transferencia incondicional entre actores económicos. Sin embargo, la autora admite que no hay regalos puros, de la misma manera que no hay intercambios puros en el mercado o mecanismos puros de sanción de acuerdo a normas objetivas en el Estado. En realidad estos tres mecanismos de asignación de recursos estarían interrelacionados de acuerdo al siguiente esquema.

⁵ Este tipo de argumentación también se encuentra en Prakash y Selle (2004, pp. 23-24).

Figura 2: Interacción entre los espacios con relevancia económica



Fuente: (Staveren 2000, p. 9).

En este diagrama, el mercado es el espacio del intercambio según el *quid pro quo*, el Estado se encarga de la distribución de recursos basándose en el principio de autoridad, y la gratuidad es la asignación de los bienes y servicios con la única motivación de responder a las necesidades de quienes las padecen. Por ello, los valores que dominan en cada uno de los espacios son distintos. Aunque la autora afirma que sólo en el espacio de la gratuidad es posible generar capital social, a cada uno de los otros espacios les asigna un papel respecto al capital social.

Así, en el mercado se generaliza y se diferencia el capital social a través de las relaciones de intercambio entre las personas que forman parte de distintas redes sociales. Al mismo tiempo, los mercados usan el capital social que los participantes han acumulado, lo que permite y facilita que surjan y se mantengan las relaciones de intercambio. Sin embargo, los mercados no son homogéneos, sino que se encuentran segmentados, lo que produce la diferenciación del capital social entre diferentes grupos, a menudo de manera jerárquica y con tendencias excluyentes.

Por su parte, el Estado puede impulsar la acumulación de capital social, generando oportunidades para que las redes sociales puedan desarrollarse o, bien, puede limitar y condicionar su desarrollo. Por lo tanto, el mercado y el Estado hacen uso del capital social y pueden apoyar o limitar su acumulación, pero ninguno de estos mecanismos de asignación puede, por sí mismo, generar y acumular capital social. En la economía del cuidado es donde surge el capital social a través de la pro-

ducción no retribuida y la asignación gratuita de bienes y servicios entre las personas.

La mayor parte de la economía del cuidado se puede contabilizar como oferta de tiempo en servicios no pagados. Cuidado de los niños y niñas, de las personas mayores, ayudas entre los miembros de la familia y dentro del círculo de amistades, actividades voluntarias en la comunidad y en asociaciones más amplias. Dentro de este tipo de economía también se debe contabilizar la producción de alimentos de subsistencia que no se distribuyen a través del mercado y, en buena parte del mundo, la preparación de los alimentos. Sin embargo, este tipo de trabajo no se debe idealizar ya que muchas veces se trata de trabajo impuesto a la mujer, con un nivel muy bajo de reconocimiento. En el siguiente cuadro se presenta un resumen de la interacción entre los tres espacios con relevancia económica.

El enfoque de Staveren es interesante en cuanto que pone de relieve la importancia de las relaciones de gratuidad, no sólo para el bienestar personal, si no para el funcionamiento de los mercados y del Estado. También es relevante su esfuerzo por desvincular la generación de capital social de las explicaciones funcionales e instrumentales usualmente utilizadas por la economía clásica y neoclásica.

Sin embargo, su enfoque sigue sin dar cuenta de los mecanismos por los cuales el capital social generado en el ámbito de la economía del cuidado se expande desde ese nivel micro (fami-

lia y otro tipo de interacciones personales) y meso (asociaciones) a las instituciones y a la cultura social. Si bien intenta explicar esa expansión a través de mecanismos de desbordamiento (*spill-over effects*) (Staveren 2000, pp. 18-23), su argumentación está basada fundamentalmente en la analogía que establece entre capital social y capital humano, mientras que no muestra evidencias empíricas de los mecanismos que postula.

En ese sentido, al enfoque de Staveren le es aplicable la crítica que hemos realizado a las teorías de la generación de capital social como efecto colateral. Su propuesta sigue siendo incapaz de explicar a través de qué mecanismos intermedios la confianza generada en un espacio se transmite a otros (Prakash y Selle 2004, 24-33).

En los capítulos anteriores hemos visto como el concepto de capital social es complejo y encierra en su interior diversas dimensiones (estructural y cognitivo), tipos (“de unión”, “de puente”, “de enlace”) y ámbitos de análisis y aplicación (micro, meso y macro). El recorrido realizado a través de los intentos de explicar su formación trata de encontrar un mecanismo sencillo de generación que sirva para dar cuenta de una realidad compleja. Seguramente esa búsqueda de la simplicidad es en sí misma demasiado simple. Sin restar importancia a los intentos analizados, se abre paso la convicción de que es necesaria una visión más compleja de la propia generación del capital social (Halpern 2005, pp. 245-283; Turner 2000, pp. 94-97).

3.3. La causalidad compleja del capital social

¿A qué se debe que algunos grupos, regiones o naciones se caractericen por una amplia, interconectada y rica red de relaciones sociales y un ambiente general de confianza mientras otros viven en redes cerradas, hostiles unas con otras y en medio de la sospecha mutua?

El Estudio Mundial de Valores muestra que el porcentaje de personas que afirman que “la mayoría de las personas merecen confianza” varía entre más del 65% de Noruega a menos del 3% de Brasil, pasando por un valor intermedio cercano al 33% en España (World Values Survey, 1997/2000). Una variación también importante se observa al interior de los distintos países entre regiones. Dar cuenta de estas diferencias no se puede hacer sin recurrir a un análisis de los distintos niveles de organización social. Por lo tanto utilizaremos la diferenciación en niveles micro, meso y macro para abordar la generación de capital social.

Micro causas: ¿Por qué hay personas más y mejor conectadas?

Es un hecho que hay algunas personas que disfrutan de más relaciones sociales y se encuentran más implicadas en la vida social. Algunos estudiosos se resisten a estudiar la causalidad del capital social en el ámbito personal debido a que, como hemos dicho anteriormente, el capital social es un concepto relacional que no pertenece estrictamente a una persona, si no a la propia relación o conjunto de ellas. Sin embargo, incluso manteniendo estrictamente esa definición, desde el punto de vista de la causalidad resulta interesante indagar por qué algunas personas o grupos de personas están más inclinadas a conectarse con otras personas y generar relaciones de confianza, redes, asociaciones, etc.

En este nivel micro vamos a repasar brevemente la influencia de seis factores sobre la creación de capital social: a) ambiente familiar; b) clase social; c) educación; d) trabajo; e) consumo de televisión; f) exposición a ambientes de desconfianza.

Existe un amplio consenso respecto al importante papel que juega la familia en la creación de normas, lazos sociales y capacidad de confiar en otras personas. En este proceso parece especialmente relevante la relación que se establece entre el bebé y la primera persona que se encarga de su cuidado. Cuando esta primera relación genera en el recién nacido seguridad emocional, este sentimiento de seguridad posibilita al niño o niña explorar el mundo con confianza. Aunque no de un modo determinista, los efectos de esta relación se manifiestan a lo largo de toda la vida.

De esta manera, la familia influye en la creación de capital social a través de dos mecanismos. Directamente poniendo a disposición de los niños y niñas las redes sociales a las que pertenecen los miembros. Indirectamente a través de la formación del carácter psicológico por el cual los niños adquieren sentimientos de seguridad, confianza, tendencias a la colaboración y los recursos y habilidades personales necesarios para construir relaciones. Por otra parte, está demostrado que los niños que ven a las personas de su familia interactuando libremente con otros adultos, participando voluntariamente en asociaciones y grupos, o colaborando con grupos políticos, están más inclinados a participar ellos en este tipo de actividades y disfrutan de mayores habilidades sociales y conocimiento político. Así, aunque en primer término parece que la familia sirve, fundamentalmente, para construir capital social “de unión” (*bonding*), los estudios muestran que tienen una gran importancia para generar capital social “de puente” (*bridging*) (Halpern 2005, p. 250).

Una forma alternativa de estudiar la influencia de la familia en el capital social es a través de la perspectiva de clase. Se ha estudiado que los stocks de capital social disponibles para las personas dependen de la pertenencia a una determinada clase social. En general las clases medias tienen mayores y más diversas redes sociales y muestran una mayor confianza social (Halpern 2005, p. 251).

El nivel educativo es uno de los factores más importantes para conseguir altos niveles de capital social, tanto en el nivel micro como en niveles meso y macro (Putnam 2000, pp. 296-306). Cuantos más años de educación ha disfrutado una persona, más amplia y diversa es su red de conexiones sociales, más activamente participa en la sociedad y genera más capacidad de confiar en sus conciudadanos. Dentro de los niveles educativos, parece que la experiencia universitaria potencia de manera muy significativa la confianza social, la tolerancia y la tendencia a participar en asociaciones y grupos comunitarios (Halpern, 2005, p. 252).

También la experiencia laboral tiene influencia en la generación de capital social. Las personas desempleadas, a pesar de tener en teoría más tiempo, tienden a participar menos y a sentir menos confianza. Entre los que están empleados, a partir de un determinado umbral, conforme se aumenta el tiempo de dedicación al trabajo se debilita la participación social.

Otro de los elementos emergentes que tienen importancia en la formación del capital social es el del consumo de televisión. Putnam (2000 pp. 216-246) muestra como, dentro de Estados Unidos, las personas que ven más televisión, leen menos periódicos, tienden a confiar menos en el resto de sus conciudadanos y participan en menor medida en asociaciones. Para Putnam (2000 p. 231) este es el factor que más decisivamente influye a la hora de generar desafección hacia la participación social.

La validez de la afirmación de Putnam es discutible. Por una parte no es clara la dirección de causalidad. Es posible que sentarse durante muchas horas delante del televisor genere una pérdida de capital social, pero también es muy probable que dedicar tanto tiempo a esa actividad sea en sí mismo un síntoma de la falta de participación en actividades donde se tiene interlocución con otras personas. Por otra parte, parece que es importante tener en cuenta el tipo de programas que se consumen. Las personas que ven programas de puro entretenimiento y canales comerciales muestran menores niveles de participación e interacción con otros que aquellas personas que se inclinan por noticieros. Además, el fenómeno que

Putnam recoge con rigor en los Estados Unidos, no se repite en otros países, por lo que cabe preguntarse si su observación no estará muy ligada al tipo de televisión y a la multiplicidad de canales (desaparece la experiencia colectiva de ver el mismo canal) característica del modelo norteamericano.

Un último factor a tener en cuenta en este nivel es la exposición a ambientes de desconfianza (Halpern 2005, p. 257). Algunas investigaciones realizadas en torno a los servicios sociales de países con altos niveles de bienestar, muestran cómo los mecanismos de control que utiliza el Estado tienden a generar ambientes de desconfianza. Por una parte los funcionarios se basan en el prejuicio de que los demandantes de servicios sociales tenderán a engañarles. Por otra parte, los candidatos a recibir servicios sociales están racionalmente incentivados para distorsionar y engrandecer los motivos de su petición. Se entra en un juego en el que, contrariamente al mito de Pigmalion, si se espera lo peor de la gente, es muy posible que se consiga.

Causas en el nivel meso y el papel del asociacionismo

De la misma manera que algunas personas están inmersas en una red social más amplia y diversa que otras, hay comunidades que tienen mayor capital social que otras. Analizaremos cinco factores que tienen que ver con estas diferencias y que, por tanto, pueden explicar la generación de capital social en el nivel meso: a) asociacionismo; b) escuela; c) pluralidad social y étnica; d) movilidad y transporte; e) entorno físico y diseño urbano.

Es conocida la afirmación de Putnam (1993; 2000) sobre el papel clave que juega el asociacionismo en la generación y acumulación de capital social “de unión” y “puente” (bonding and bridging). Cuando las personas participan en un grupo o asociación, comienzan a interactuar regularmente con un grupo mayor de personas. La experiencia de los logros colectivos y de la satisfacción que proporcionan ayuda a aprender hábitos de reciprocidad y confianza mutua. Las evidencias empíricas demuestran que las personas que pertenecen a organizaciones voluntarias tienen un nivel de confianza más altas que la media y tienden a ser más activas en el ámbito social.

Sin embargo hay un dato que plantea algunas cuestiones. Varios estudios parecen demostrar que el historial de participación activa en una asociación no conlleva un aumento de la confianza en las personas que han participado. De hecho, en

algunos casos, tras más de cinco años de participación se detecta una disminución de la confianza social (Halpern 2005, pp. 258-259).

Esto pondría en duda la dirección de la causalidad. Es probable que aquellas personas más confiadas y con mayor inclinación a la participación social sean, de hecho, aquellas más dispuestas a involucrarse en asociaciones voluntarias. Si esto fuera así, el fomento de un mayor asociacionismo no llevaría, necesariamente, a un aumento de capital social.

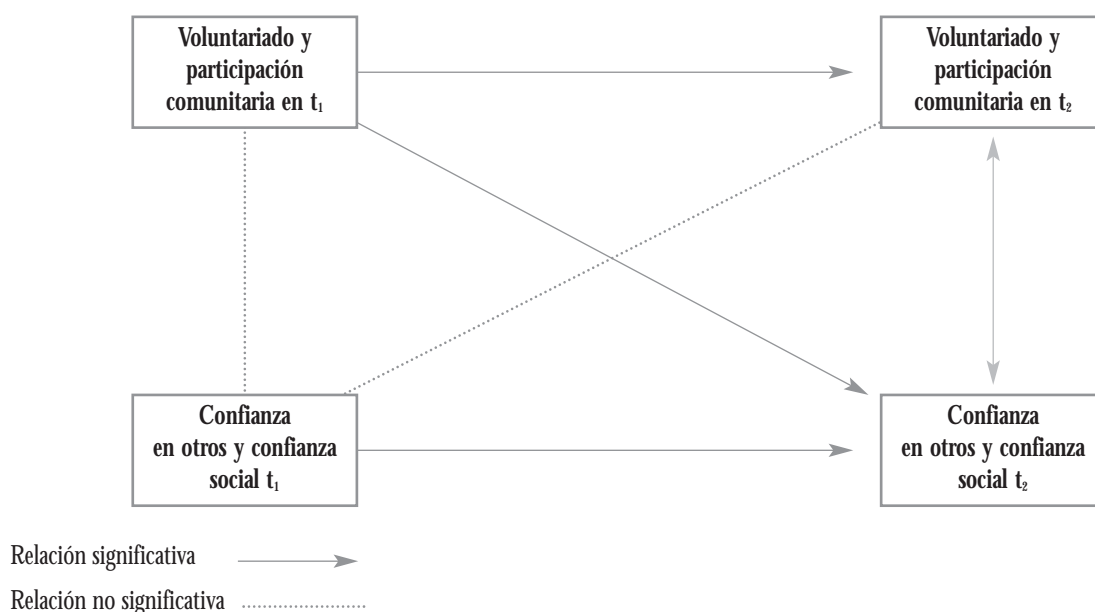
Sin embargo, las conclusiones no son muy claras. Otros estudios (Halpern 2005, pp. 259), muestran que la participación de jóvenes en asociaciones voluntarias tiene un impacto muy positivo sobre la confianza social que desarrollan. El estudio de Halpern se basa en una regresión estadística que trata de predecir la confianza social en un tiempo (t_2), habiendo controlado la confianza social en un tiempo previo (t_1) tomando como variable la participación en asociaciones de voluntarios tanto en t_1 como en t_2 . De acuerdo a la figura que se adjunta, la participación en organizaciones voluntarias en t_1 tiene una influencia significativa en la confianza social del grupo en t_2 , mientras que la confianza social en t_1 no lleva a una mayor participación en asociaciones voluntarias en t_2 .

Estos datos muestran con bastante claridad que la causalidad va de la participación a la confianza. La única duda es si estos datos que corresponden a población adolescentes, pueden ser extrapolables a poblaciones adultas.

La escuela es otro factor importante de generación de capital social en el nivel meso. La escuela es, junto con la familia, el mayor medio de socialización. El comportamiento de los compañeros y la forma en la que el grupo premia o castiga determinadas actitudes condicionan de manera importante el comportamiento de los estudiantes. Así, algunos estudios han mostrado que el nivel de confianza social que existe en una escuela es el mejor indicador de lo que cabe esperar del comportamiento individual de cada uno de los estudiantes.

En el ámbito escolar también es muy importante la existencia de una cultura de cooperación fomentada por la metodología de enseñanza. En las escuelas donde se prima la cooperación en detrimento de la competitividad, existen un mayor nivel de participación en asociaciones fuera del ámbito escolar (Halpern 2005, p. 260). De hecho, este tipo de "ethos", generado por la metodología empleada, parecen tener un impacto mayor que los programas formales de educación ciudadana.

Figura 3: Relación entre asociacionismo y generación de confianza



Fuente: (Halpern 2005, p. 332).

Respecto al pluralismo étnico y social, cabe destacar algunos hechos. En primer lugar hay numerosas evidencias respecto a que patrones de convivencia con una alta heterogeneidad social y étnica generan una fuerte desconfianza, no sólo entre los distintos grupos, sino incluso al interior de los propios grupos primarios de pertenencia. Esto parecería indicar que grupos homogéneos tienden a generar con mayor facilidad capital social “de unión”. Sin embargo, es claro que sin una cierta interacción entre distintos grupos no es posible generar capital social “puente” que, como hemos visto, es absolutamente necesario para generar desarrollo a nivel comunitario. En este sentido, son muy importantes los estudios que muestran que existe una secuencia: el capital social “puente” se genera más fácilmente cuando los grupos étnicos o sociales pueden desarrollar capital social “de unión”. De manera análoga a lo que ocurre con las personas en su niñez, cuando los grupos se sienten seguros son capaces de salir de su propio grupo para establecer relaciones de colaboración con otros⁶.

Por último, y como cabía esperar, frecuentes cambios de residencia, la necesidad de viajes continuos o de dedicar diariamente un tiempo importante al transporte, la utilización diaria del coche particular, la desaparición de espacios de encuentro en las ciudades, el desplazamiento de los lugares de compra de la cercanía del espacio vital a grandes superficies fuera de las ciudades y, en general, todo lo que dificulta la interacción controlada de las personas en su vida cotidiana tienden a dificultar la generación de capital social en este nivel.

Macro causas: cultura, economía e instituciones

De la misma manera que hay diferencias de capital social entre individuos y entre comunidades, las hay en el nivel de las naciones y las regiones. Se analizará a continuación los factores que influyen en la generación de esas diferencias: a) historia y cultura; b) estructuras sociales y jerarquías; c) desigualdades económicas; d) tendencias de los mercados laborales; e) el tamaño y la naturaleza del Estado de bienestar.

En su primera obra Putnam (1993) llegó a la conclusión de que las diferencias en el capital social entre el Norte y el Sur de Italia se debían a las diferencias culturales consolidadas a lo largo de más de mil años. Es difícil probar la relevancia de procesos de esa duración, sin embargo, sí hay constancia de que

una determinada cultura, y el capital social a ella asociada, tienen un cierto grado de estabilidad. Tienden a mantenerse en el tiempo aunque la población cambie con el tiempo.

La teoría de modelos sociales muestra que los sistemas tienden a un equilibrio estable sea éste de cooperación o de conflicto. Si una proporción suficiente de la población tiende a la cooperación y la confianza es razonable que la mayoría tienda a actuar de manera confiada y cooperativa. Pero si una proporción importante tiende a traicionar la confianza y utiliza estrategias de conflicto, las estrategias cooperativas se mostrarán como inadaptadas y tenderán a desaparecer (Halpern 2005, p. 269).

Estas teorías parecen condenar a las sociedades a la esclavitud del pasado: si una sociedad tiene poco capital social no cabría esperar modificaciones importantes en su comportamiento. Sin embargo, aunque los sistemas tiendan a ser estables en el tiempo, no imposibilita el cambio, sobre todo cuando se producen influencias externas que tienden a romper el equilibrio de partida para buscar un nuevo equilibrio.

Las sociedades caracterizadas por un déficit de capital social suelen estar marcadas por la rigidez y la existencia de estructuras sociales fuertemente jerarquizadas. Esas estructuras tienden a ser también patriarcales (Arneil 2006, p. 19) y, en su interior, la capacidad de éxito está supeditada a la lealtad incondicional y a los favores arbitrarios de los que detentan el poder. Este tipo de estructuras sociales generan un ambiente donde no se puede construir respeto mutuo ni confianza entre la ciudadanía.

También la desigualdad social es un factor que tiene una correlación negativa con la formación de capital social. Aunque no es fácil determinar la dirección de la causalidad entre ambos fenómenos, parece ser que ésta es bidireccional. Tras pasarse un umbral de desigualdad, ésta genera desconfianza entre las personas y reduce la probabilidad de que se compartan intereses, asociaciones, espacios sociales, normas y respeto mutuo. Al mismo tiempo, bajos niveles de capital social reducen la capacidad de construir una visión social compartida, de generar compromiso hacia los bienes públicos o de sostener instituciones que tiendan a redistribuir los recursos.

La forma en la que se comporta el mercado laboral también influye en la formación de capital social. Conforme aumenta

⁶ Un claro ejemplo de esto es el modelo canadiense de inmigración. En Canada los inmigrantes han mantenidos los elementos culturales que les distinguen y han desarrollado un fuerte asociacionismo para mantener su cultura de origen. Paradójicamente esto no les ha llevado a encerrarse, sino que ha posibilitado que se incorporen de manera activa a la vida social y establezcan relaciones de cooperación con otros grupos.

la competitividad económica, tiende a incrementarse la energía que se dedica al trabajo remunerado. En este contexto se puede argumentar que cuanto más se trabaja, menos tiempo y energía se tiene para dedicar al cultivo de las relaciones o la participación en asociaciones cívicas. A menudo, el punto de vista del mercado está en tensión, cuando no en contradicción, con la perspectiva de la economía del regalo (Stavaren, 2000, p. 11). El mercado se ha ido expandiendo y sus criterios, entre ellos la monetarización de todo intercambio económico, tienden a restar valor a los aspectos no monetarios de las relaciones sociales.

El tamaño y la naturaleza del Estado del bienestar es otro de los debates más repetidos al estudiar los factores que influyen en el capital social (Halpern, 2005, pp. 272-273). Algunos autores han argumentado que el crecimiento del Estado del bienestar ha debilitado, cuando no sustituido, el trabajo voluntario y el asociacionismo. Por lo tanto, en la línea de lo propugnado por el neoliberalismo e implementado políticamente por los gobiernos de Reagan y Thatcher, defienden el recorte del Estado como manera de impulsar y fortalecer la sociedad civil.

La experiencia europea (no anglosajona) no da la razón a esa tradición neoliberal. Más bien países con alto nivel de protección social, como los nórdicos, disfrutaban de un alto nivel de capital social. Las diferencias entre las dos tradiciones (europea y anglosajona) parece que tiene que ver con la manera en la que se enfocan los servicios sociales y, en el fondo, la concepción última que se tiene de las personas y la sociedad. En el mundo anglosajón, durante las últimas décadas, el receptor de servicios sociales ha pasado a ser "sospechoso". De esta manera los mecanismos encargados de la integración social han pasado a ser puros notarios de la exclusión y reforzadores de sus mecanismos. Como afirma Halpern (2005, p. 274), las expectativas que tiene el sistema se convierten en profecías que

tienden a autocumplirse. Si el sistema comunica que no se puede confiar en las personas y que todo el mundo está bajo sospecha, los ciudadanos tenderán a defender sus propios intereses. Sin embargo, si el sistema trasmite que trata a las personas como sujetos honestos, en los cuales se puede confiar y que deben ser respetados, la mayoría tratarán de estar a la altura de esas expectativas.

En el recorrido por todos los niveles (micro, meso y macro) se observa una estrecha relación entre el tipo de capital social prevalente y los valores sociales. Cada persona y cada sociedad puede elegir sus propios valores, pero esas elecciones sirven para configurar la sociedad en la que vivimos y el tipo de capital social que la caracteriza, lo cual a su vez determina estructuras, normas, etc.

En cada uno de los niveles, los distintos factores se muestran interconectados y, cuando actúan positivamente, generan procesos de acumulación de capital social. Sin embargo, cuando interactúan negativamente tienden a erosionar el capital social. Por otra parte, existe también una fuerte interconexión entre los distintos niveles, cada uno de ellos influye en los demás.

Como se decía en otras partes de este trabajo, esa red de interconexiones, donde no está clara la secuencia de causalidad (Prakash y Selle 2004, pp. 22-27), hace muy complejo el uso analítico del concepto. Sin embargo, es posible usarlo contextualmente, situando su significado en cada caso particular e intentando determinar para cada situación social las variables relevantes y los indicadores que son capaces de captar el valor de las distintas relaciones que construyen el tejido social (Grootaert y Bastelaer 2002). La siguiente sección hace uso de alguno de estos intentos de análisis contextual para extraer algunas conclusiones.

4. ¿Es el capital social suficiente para generar desarrollo?

Entre las numerosas y plurales aproximaciones al capital social, no se encuentran estudios específicos que relacionen directamente el capital social y el desarrollo humano. La mayoría de los enfoques acaban cayendo en la vieja fórmula de reducir desarrollo a desarrollo económico. En concordancia con ese enfoque, la mayoría de los estudios empíricos asumen el capital social como una variable independiente y tratan de determinar la correlación entre capital social y diversos factores que determinan el desarrollo económico y el nivel de riqueza de una sociedad. Esto se hace desde la perspectiva de factores microeconómicos (Collier 2002), del crecimiento económico (Knack 2002), de la confianza en las instituciones (Fukuyama 2001), de la acción colectiva (Krishna y Uphoff 2002), del

funcionamiento del mercado (Fafchamps y Minten 2002), del mercado laboral (Fernández y Castilla 2001; Erickson 2001) o de un conjunto de ellos (Dasgupta 2000).

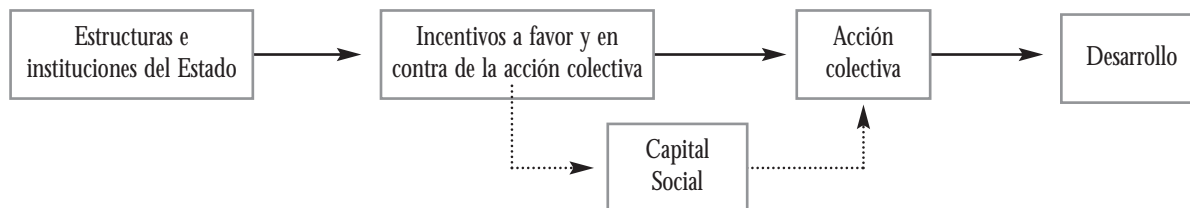
Entre los escasos autores que han hecho un esfuerzo por esclarecer las relaciones entre desarrollo, en un sentido más amplio que el económico, y capital social destaca Anirudh Krishna (2002) que pretende estudiar la validez de tres hipótesis alternativas respecto a la relación entre capital social y desarrollo:

- a. Hipótesis 1 o “socialcapitalista”: Las diferencias de desarrollo entre distintas unidades sociales se puede explicar en función del capital social de estas unidades. No es necesario recurrir a otro tipo de variables.



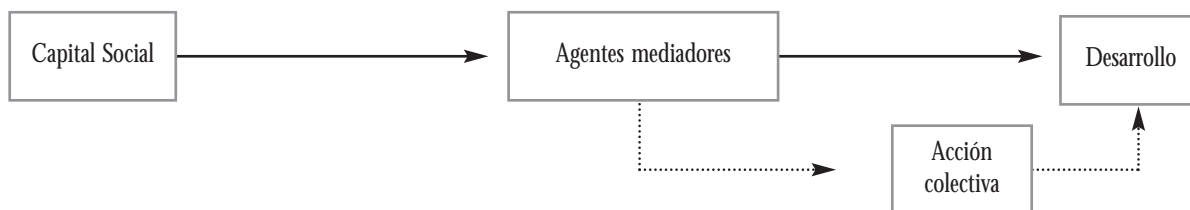
- b. Hipótesis 2 o “estructuralista”: Las diferencias en los resultados del desarrollo pueden ser explicados por variables asociadas a las instituciones formales (estructuras) y las políticas e incentivos que estas instituciones

generan. El capital social no tiene impacto en este tipo de resultados al margen de la actuación de las instituciones. Como mucho puede ser un resultado de su actuación y tener un papel residual.



c. Hipótesis 3 o “de la agencia mediadora”: El capital social tiene influencia sobre el desarrollo social mediante la mediación de ciertos agentes. Esta mediación es específica para cada uno de los temas que la sociedad identifica como importantes.

La eficacia de esta agencia mediadora es tan importante como el nivel de capital social a la hora de entender las diferencias de desarrollo entre unidades sociales.



Para determinar hasta qué punto estas hipótesis se ajustan a la realidad, Krishna construye un sofisticado estudio estadístico. Por una parte determina una serie de variables que sirven para medir el capital social en el contexto de las aldeas de Rajasthan (India) donde realiza su estudio⁷. Para la dimensión estructural del capital social, el autor toma como variables a) la participación en grupos comunitarios de trabajo, b) la forma en que responden a las enfermedades de los cultivos y c) la gestión de las catástrofes naturales. Para la dimensión cognitiva del capital social tiene en cuenta a) la confianza; b) el espíritu cívico y c) solidaridad. A partir de esas variables construye un índice del capital social.

Por otra parte el autor identifica seis tipos de agentes que son activos en las diferentes comunidades de la zona: a) partidos políticos; b) asociaciones de casta; c) la actividad de los *panchayats*⁸; d) nuevos liderazgos orientados al desarrollo; e) asamblea de la comunidad; f) relaciones de patronazgo. Para cada uno de ellos construye un índice para medir la fortaleza de su presencia y actuación. Este tipo de agencia pretende representar también el papel de las instituciones en los procesos sociales.

Al estudiar la correlación entre el capital social y la fortaleza de estos agentes, se encuentra que no hay correlación significativa entre el capital social y la actuación de estos agentes. El capital social no es ni un efecto ni una causa de la fortaleza de los distintos tipos de agente⁹. Por lo tanto, se puede considerar que los grupos de variables que determinan el capital social

y la agencia constituyen variables independientes a la hora de estudiar su efecto sobre el desarrollo.

En un paso posterior el autor mide tres objetivos sociales que se consideran deseables por los propios pobladores: a) desarrollo económico; b) paz y armonía entre los grupos de la comunidad; c) participación política. A su vez, el desarrollo económico es estudiado de acuerdo a cuatro factores: a) estabilización de los medios de subsistencia; b) reducción de la pobreza; c) disponibilidad de empleos; d) calidad de los servicios básicos (educación, salud, agua). Para cada uno de las variables que constituyen estos objetivos sociales se desarrollan una serie de indicadores que sirven para cuantificar su importancia.

Lo interesante de este estudio es que frente a los enfoques tradicionales que tratan de poner en relación el capital social con el desarrollo económico, en este caso, el conjunto de estos objetivos sociales que la población desea alcanzar se acerca a lo que se ha definido como desarrollo humano. De hecho, algunos de los indicadores son más complejos que los recogidos por el propio Índice de Desarrollo Humano (IDH).

Una vez que se estudia la correlación entre el capital social, la fortaleza de los agentes y la consecución de los objetivos sociales buscados por los pobladores, se llega a las siguientes conclusiones:

- a. La realidad se acerca a una versión modificada de la tercera hipótesis. Para cada uno de los tres objetivos socia-

⁷ Las seis variables son medidas a través de indicadores relevantes, especialmente diseñados para ajustarse a la realidad social y cultural de la zona. Muy interesante la discusión sobre su pertinencia en Krishna (2002, pp. 66-72).

⁸ Es el equivalente a los municipios. Institución local elegida directamente por los pobladores.

⁹ El autor aporta dos razones para explicar la falta de correlación: “Mientras el capital social refleja la naturaleza de las relaciones al interior de la comunidad y, por lo tanto, es un recurso de la colectividad, la fortaleza de la agencia se refiere a las capacidades de determinados individuos. Por otra parte, mientras que el nivel de capital social depende de factores internos a la comunidad, la capacidad de agencia está muy influenciada por factores externos” (Krishna 2002, p. 81).

les deseados por la población (variables dependientes), el capital social actúa como una variable independiente que tiene influencia. Sin embargo, los efectos del capital social son amplificados cuando se introduce en el análisis la mediación de la agencia intermedia.

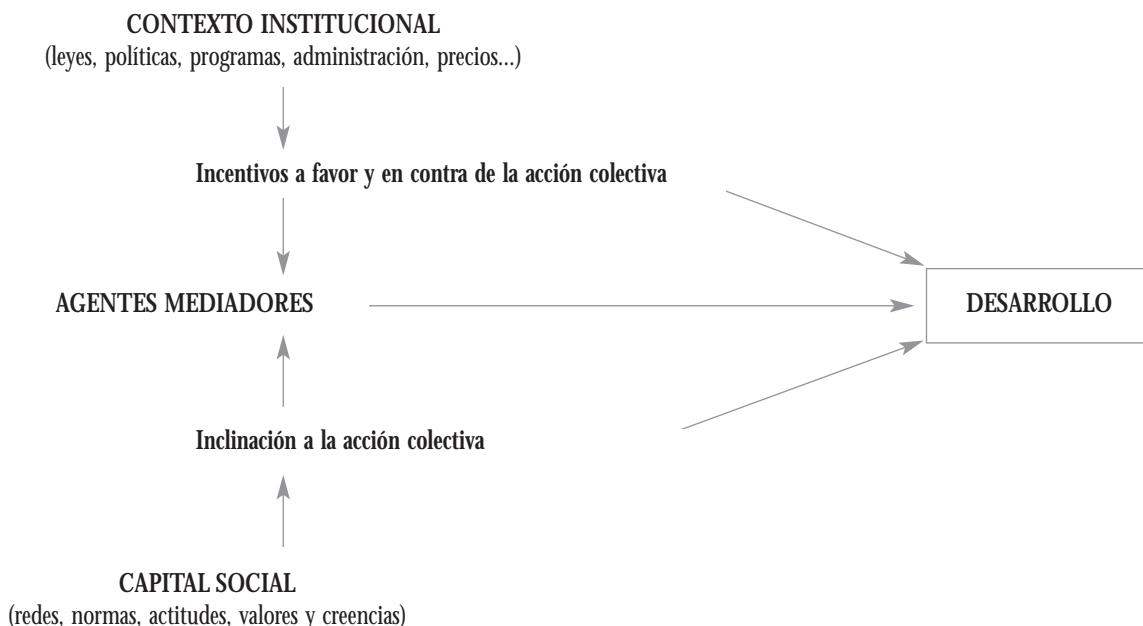
- b. El punto de vista estructuralista de la hipótesis 2 no encuentra apoyo en las evidencias empíricas examinadas. De acuerdo a esta hipótesis, los mismos contextos institucionales debería generar los mismos resultados. Así, comunidades que se encuentran dentro de un mismo esquema institucional, con las mismas leyes, posibilidades legales, estructura administrativa y tipo de relación con el mercado, deberían tener un nivel de desarrollo similar. La realidad muestra que las diferencias en el desarrollo de comunidades insertas en contextos similares es muy importante.
- c. Tampoco la hipótesis 1 o "socialcapitalista" es completamente respaldada por los datos. Según esa hipótesis, comunidades con un alto nivel de capital social deberían alcanzar altos niveles de logros en los tres factores u objetivos sociales (desarrollo económico, armonía y paz comunitaria, participación política). Los datos no dicen eso. No hay correlación entre las comunidades que alcanzan altos niveles en los distintos logros medidos.

Por ejemplo, algunas comunidades que han conseguido altas puntuaciones en desarrollo económico tienen bajos resultados en armonía comunitaria o en participación política.

Por lo tanto, aunque el capital social es estadísticamente significativo a la hora de explicar variaciones en cada uno de los tres logros sociales deseables, no es suficiente, por sí solo, para dar cuenta de la mayor parte de las diferencias en esas tres escalas. Los logros en estas áreas están estrechamente conectados con la capacidad de un grupo de agentes que son relevantes para ese tema. Por lo tanto, el capital social es un valor potencial que permanece latente hasta que un agente específico activa ese stock, lo dirige hacia un fin valioso y lo usa para generar un flujo de beneficios.

De lo anterior se deduce que la relación entre capital social y desarrollo existe, pero que para ser activada en todo su potencialidad necesita de la mediación de agentes específicos para cada una de las distintas facetas o dimensiones que el desarrollo conlleva. Sin embargo, también es cierto que el estudio, si bien es riguroso y esclarecedor, no acaba de escapar completamente al enfoque funcional. Siguen sin valorarse las relaciones como algo deseable en sí, tal como ocurre en muchas culturas donde una relación satisfactoria es deseada por su valor intrínseco.

Figura 4: Relación entre instituciones, capital social y agentes mediadores



Fuente: (Krishna 2002, p. 170).

La necesidad de una capacidad de agencia para activar el stock de capital social se ve confirmada en los estudios de Bebbington y Carrol (2002) en algunas comunidades latinoamericanas. Su estudio se centra en el papel de las federaciones (organizaciones de segundo grado) de asociaciones campesinas e indígenas en el desarrollo de las comunidades. Tal como previamente puso de relieve Evans (1996), Bebbington encuentra que estas organizaciones de segundo orden juegan un papel

importante al activar las capacidades de las comunidades y sus asociaciones. Al igual que ocurría en las comunidades estudiadas por Krishna con la agencia personal, aquí la agencia de las federaciones consigue ampliar las capacidades de conexión de las asociaciones comunitarias con otros grupos externos a la comunidad (capital social puente) y con las estructuras gubernamentales (capital social de enlace).

5. Capital social y dimensión política del desarrollo

Los conceptos de desarrollo humano y, sobre todo, de capital social intentan romper con la visión de una persona encerrada en sí misma y que actúa por motivaciones puramente egoístas. Para ello ponen de relieve los valores cooperativos y sociales que influyen en la actuación de las personas. Este énfasis hace que corran el peligro de olvidar las evidencias históricas que ponen de relieve el papel de los conflictos en los cambios sociales generadores de mayor libertad para los oprimidos. En ese sentido, hay que tener en cuenta a las corrientes tradicionalmente ligadas a la izquierda política y social cuando afirman que la ampliación de las libertades no es un proceso fundamentalmente técnico, sino que es un proceso conflictivo de liberación de la desigualdad, la falta de reconocimiento, la asimetría de poder, etc. (Iguñiz 2003, pp. 130-134). En definitiva un proceso político.

En ese sentido, es importante tener en consideración las críticas que subrayan el uso del capital social como un instrumento político para disminuir el papel del Estado y hacer a los pobres responsables últimos de su propia situación. Ese uso político descalificaría la validez del concepto por ser un concepto “envenenado” que no aportaría nada a una práctica social y política emancipadora (Fine 2002; Harris 2002).

Por nuestra parte, aún teniendo en cuenta sus limitaciones y peligros, creemos que merece la pena explorar hasta qué punto algunos de los elementos analizados del capital social pueden ser utilizados para una re-politización de los procesos de desarrollo.

5.1. Nuevo contexto político y desarrollo

Para situar el verdadero potencial emancipador del capital social como factor de desarrollo es necesario situarlo en el nuevo escenario político surgido con la globalización. Las críticas a su papel legitimador del neoliberalismo están enraizadas en la visión tradicional que contrapone las perspectivas liberal y socialista. Para la primera el Estado tiene la obligación de generar las condiciones para que la ciudadanía pueda ejercer sus libertades individuales, sin inmiscuirse más allá. La segunda defiende la necesidad de que el Estado asuma responsabilidades en la regulación de la vida en común, especialmente en lo referente a mecanismos de redistribución de la riqueza. Aunque ambas visiones se diferencian en muchas cosas, tienen un elemento en común: ambos se basan en una concepción de la política estructurada en torno al Estado según éste fue concebido en el siglo XIX.

Esta concepción del Estado, que ha servido para estructurar la vida social durante los siglos XIX y XX está en crisis. Los análisis habituales caracterizan esa crisis poniendo de relieve varios fenómenos que tienden a erosionar su poder y su capacidad de actuación: a) la aparición de actores globales con capacidad de imponer sus políticas (empresas transnacionales); b) la constitución de estructuras de gobierno supraestatales que piden la transferencia de parte de las capacidades de decisión; c) la reivindicación de las entidades políticas que constituyen el Estado (municipios, regiones, naciones) de asumir competencias en los niveles de gobierno más cercanos a la ciudadanía.

Sin duda estos fenómenos son importantes para explicar la crisis del Estado moderno. Sin embargo, la crisis política es seguramente más radical. Para Schuurman (2003) hay que buscar las raíces de la crisis en la creciente distancia entre lo “político” (gobierno, parlamento y partidos políticos) por un lado y lo “social” (sociedad civil, grupos interesados en aspectos sociales, ciudadanía en general) por otro. De forma bastante generalizada las personas se encuentran desencantadas con la falta de respuesta desde las instituciones políticas.

Una de las razones más importantes de esta crisis es que los partidos políticos, que fueron la base de la estructura social durante los siglos XIX y XX, no han sido capaces de adaptar sus principios filosóficos y formas de actuación a la nueva situación. Durante el siglo XX las sociedades se estructuraban en torno a una serie muy limitada de variables políticas y religiosas. En ese contexto los partidos políticos, con una ideología que tendía a cubrir todos los aspectos de la vida, sirvieron para estructurar la sociedad y hacer de mediadores entre la ciudadanía y las estructuras de gobierno.

Sin embargo, en la actualidad las personas viven su existencia de forma más individualizada y fragmentada. Este fenómeno afecta tanto al Norte como al Sur. A pesar de las diversas trayectorias históricas que han tenido sus Estados y su cultura política, en este momento en ambas regiones los partidos políticos son incapaces de convertir los múltiples y fragmentarios intereses de la sociedad civil en un proyecto político representativo.

Actualmente, los movimientos sociales, las ONG y otros grupos sociales parece que son más capaces que los partidos políticos de representar la amalgama de intereses de la ciudadanía. Para la mayoría de las personas resulta más práctico apoyar de manera regular a varias organizaciones sociales, directamente conectadas con sus intereses, que votar, de vez en cuando, a un partido político con una ideología pretendidamente omniabarcante con la que es imposible coincidir plenamente. Esto hace que los movimientos sociales y las asociaciones hayan empezado a desempeñar un rol distinto al que tuvieron en la década de los sesenta y setenta. Ahora comienzan a jugar un papel representativo y se les ve como agentes que pueden influir en la definición de políticas y su implementación.

Aunque esa situación de extrema debilidad de los partidos políticos en muchos países supone un problema para la estabilidad de sus sistemas políticos, también es cierto que se abren espacios para una participación más activa de las organizaciones de la sociedad civil en la puesta en marcha de

proyectos políticos liberadores en los ámbitos local, nacional o internacional.

Sin embargo, esta pretensión sería ingenua y peligrosa si el enfoque del capital social pretendiera resolver la crisis de los sistemas políticos sustituyendo a los actores tradicionales concediendo un mayor protagonismo a los grupos de la sociedad civil. Más bien, queda el reto de ver cómo el enfoque del capital social puede contribuir a conectar de nuevo, de manera fructífera, lo “social” y lo “político”. Así, del recorrido realizado hasta ahora se puede deducir que el capital social será útil para poner en marcha procesos de desarrollo en la medida en la que ayude a conectar el potencial de los distintos grupos con las estructuras políticas y económicas generando estructuras institucionales que perduren en el tiempo. Igualmente, es importante subrayar la importancia que las políticas promovidas por las instituciones públicas tienen para la generación de capital social.

5.2. Capital social y la generación de espacios políticos inclusivos

De la bibliografía analizada se deduce que, a pesar de las limitaciones recogidas, el capital social es importante para el desarrollo. Esta sección pretende poner de manifiesto que el fomento del capital social tiene una clara dimensión política que, además, reclamaría una renovación de los espacios políticos tradicionales. Para ello vamos a hacer un recorrido por cinco medidas de fomento del capital social generadoras de desarrollo, poniendo de relieve sus implicaciones políticas: a) fomento de la participación y la organización; b) apropiación del espacio local por la ciudadanía; c) fomento de la agencia de los pobres y a favor de los pobres; d) fomento de políticas sociales integradoras; y d) arraigamiento de las instituciones públicas en los espacios locales.

Como base para ese análisis es imprescindible tener en cuenta el papel que juegan los diferentes tipos de capital social. El capital social de “unión”, que mantiene cohesionado a grupos homogéneos, suele ser uno de los activos de los pobres en sociedades tradicionales o en condiciones sociales donde los lazos primarios no han sido destruidos por procesos de transformación social acelerada. Sin embargo, la experiencia dice que ese tipo de capital social, siendo importante, es insuficiente para generar procesos de desarrollo o de salida de la pobreza. Para que una determinada comunidad, región o grupo social mejoren sus condiciones necesitan conectarse con grupos más amplios y espacios sociales heterogéneos (capital social “puente”) y con personas e instituciones que les conecten con las instituciones y los grupos con poder (capital social de “enlace”).

Por otra parte, dentro de la necesidad de superar visiones románticas del capital social, es de vital importancia reconocer la existencia de capital social negativo en forma de relaciones sociales que tienden a mantener situaciones de privilegio para algunos grupos y, correlativamente, a marginar y discriminar a otros. En el ámbito local, estas prácticas discriminatorias se realizan, en muchas ocasiones, trasgrediendo de facto las legislaciones existentes y, en el caso de grupos muy poderosos, generando estructuras institucionales que responden a intereses particulares. Por lo tanto, cualquier actuación política de lucha contra la pobreza, deberá tener como primer objetivo luchar contra las formas negativas de capital social. Desde estas premisas analizamos las distintas iniciativas de fomento del capital social.

Fomento de la participación y la organización

Es habitual que se planteen cuestiones en torno a la escasa capacidad de organización de los pobres y a sus dificultades para hablar de forma coordinada en la defensa de sus intereses colectivos. Estas dificultades no son extrañas, de hecho se pueden considerar una consecuencia de la propia pobreza. Cuando la supervivencia está en juego, las personas rara vez se arriesgan a adoptar estrategias novedosas. Esto conlleva que en circunstancias de pobreza no se suelen adoptar nuevas tecnologías, no se experimenta con nuevas prácticas, no se invierte en relaciones que comprometan los recursos escasos y se es renuente a manifestarse de forma colectiva (Robinson y Siles 2003, p. 97). Sin embargo, es necesario que los pobres se organicen para que su opinión sea tomada en cuenta en la gestión de las instituciones y en el diseño e implementación de las políticas que les afectan. ¿Cómo hacer esto?

En primer lugar es importante usar los recursos de capital social ya existentes. Los pobres tienen abundantes recursos de capital social, aunque estos estén fundamentalmente constituidos por capital social del tipo “unión”. Esas relaciones internas conforman a menudo grupos y comunidades cohesionadas pero encerradas en sí mismas y que, por tanto, tienden a reproducir las relaciones de subordinación respecto a otros grupos más poderosos. La ampliación de las relaciones del grupo se puede incentivar a través de diversas estrategias que normalmente deben de ser combinadas:

- a. La puesta en marcha de proyectos que necesiten la colaboración de distintos grupos y que, a su vez, profundizan la colaboración entre ellos: organización de mercados, mejora de sistemas de abastecimiento de agua y saneamiento, mejora de servicios públicos en relación con las instituciones públicas, etc. Para ello, las distintas

personas y grupos deben reconocer que tienen puntos en común (incluidos intereses) y que esas características comunes son más importantes que las diferencias. Suele ser importante trabajar a partir de las tradiciones e ideas propias de las comunidades, ya que éstas constituyen a menudo un capital social cognitivo latente (Uphoff 2003, p. 141-142). En este tipo de intervenciones es igualmente importante utilizar metodologías participativas desde el proceso de diagnóstico y diseño, hasta su ejecución y evaluación. Estas metodologías deben considerar las intervenciones como procesos de aprendizaje en el que los participantes generan en sus intervenciones conocimientos que pueden apropiarse si se incorporan a la propia dinámica de la intervención. Se trata de generar relaciones entre grupos y capacidades locales que vayan más allá de la implementación del proyecto concreto (Carroll 2001, p. 83).

- b. Apoyo al fortalecimiento de las instituciones oficiales. Las instituciones oficiales creadas y mantenidas por una minoría poderosa son terreno fértil para el amiguismo, el nepotismo, la corrupción y la reproducción de los mecanismos de dominación. Además, parece claro que la estructura de la propia sociedad tiene una gran influencia sobre el tipo de instituciones formales que se configuran, así como sobre su funcionamiento (Robinson y Siles 2003, p. 104). Sin embargo, también es importante reconocer que las instituciones formales pueden jugar un papel importante para que todos los ciudadanos y grupos se sientan representados y tratados con igual dignidad y derechos. Por lo tanto, es importante que tanto las instituciones estatales con responsabilidad en la implementación del Estado de derecho, como otro tipo de organizaciones que actúan en el ámbito local, trabajen para generar instituciones públicas locales en las que la población, especialmente los pobres, puedan confiar. Eso supone que las organizaciones representativas de base de la sociedad se sientan integradas en el espacio político local y superen la lógica de intervenciones según “proyectos” específicos. En definitiva se trata de un proceso de aprendizaje donde instrumentos como mesas de concertación, mecanismos de control de la autoridad pública y procesos de planificación local participativa pueden ser utilizados.

Apropiación del espacio local por la ciudadanía

Otra estrategia para construir capital social es la generación de valores afectivos respecto al lugar donde un grupo de personas

vive. Uno de los problemas de los barrios, comunidades y localidades pobres es que sus habitantes a menudo carecen de valores afectivos positivos respecto a lo que les rodea. Entre otras consecuencias esto lleva a que aquellas personas con más capacidades suelen abandonar esos espacios, llevándose consigo lo que podrían aportar para el desarrollo de su comunidad (Robinson y Siles 2003, p. 101). También suele suponer el deterioro del medio ambiente y el uso indiscriminado del capital natural, a menudo causado por agentes foráneos con la colaboración de agentes internos.

Ante esta situación es preciso crear valores afectivos en estas comunidades. Esto sólo se puede lograr incentivando el sentido de apropiación y de control sobre los recursos y acontecimientos del lugar de residencia. Los lugares adquieren valores afectivos cuando se producen en ellos experiencias positivas. Esto se puede lograr, entre otras medidas, a través de: i) formas de participación en las decisiones de las instituciones locales como los foros abiertos, los cabildos, etc.; ii) mejora de la información y de los medios de comunicación; iii) mejora de los servicios públicos comunes; iv) fomento de las atracciones y de los productos locales; y v) protección jurídica de los derechos de propiedad sobre la tierra a través de la formalización de catastros y registros.

Fomento de la agencia de los pobres y a favor de los pobres

Uno de los elementos que han quedado patentes en los distintos estudios repasados es el de la importancia de la agencia para activar la capacidad del capital social de generar transformaciones sociales a favor de los pobres. Esta agencia puede ser individual (Krishna 2002) y concretarse en liderazgos específicos en determinados temas clave para la comunidad o colectivo (Bebbington y Carrol 2002). También puede ser encarnada completamente por personas y grupos locales o verse fortalecida por la participación de grupos externos que apoyan las iniciativas de la población local.

Para ello es necesario el aumento de los niveles educativos de la población y, más específicamente, la capacitación de miembros de la comunidad local en habilidades específicas que ayuden a los grupos locales a establecer relaciones con las autoridades y con otros grupos más poderosos desde una mejor posición.

Por último, en el caso del apoyo de aliados o facilitadores externos, es importante recordar que el objetivo de cualquier política debe ser potenciar el capital social de los pobres y grupos excluidos y no el de aquellas instituciones o grupos que tratan

de ayudarlos. En ocasiones, la actuación política desde posiciones dominantes de poder corre el riesgo de intentar legitimar la propia posición más que de generar poder para los pobres.

Implementación de políticas sociales integradoras

Si las acciones anteriores están fundamentalmente, aunque no exclusivamente, marcadas por la acción de la sociedad civil, el "institucionalismo" afirma que para que se genere capital social es necesaria la existencia de estructuras legales y de gobierno suficientemente fuertes (Kumlin y Rothstein 2005). Su visión es que las políticas gubernamentales y las instituciones políticas crean el capital social, lo canalizan e influyen en el tipo de capital social que se desarrolla. Este enfoque implica que el capital social puede ser generado a través de políticas adecuadas.

Asumiendo una perspectiva pragmática, no vamos a entrar en la discusión sobre la relativa importancia de las instituciones públicas frente a las organizaciones sociales. Centrándonos en nuestro interés sobre la relación entre capital social y política, vamos a repasar las conclusiones que Kumlin y Rothstein (2005) extraen de su estudio sobre la forma en que el Estado de bienestar, con sus políticas sociales, genera y destruye capital social.

Estos autores parten de la constatación de que, al contrario de lo que encontró Putnam (2000) en su estudio sobre Estados Unidos, en Suecia y en el resto de los países escandinavos los niveles de confianza generalizada se han mantenido muy altos y sin variación significativa durante los últimos 25 años.

Después de realizar distintos estudios estadísticos llegan a la conclusión de que las instituciones del Estado del bienestar tienen capacidad tanto para crear como para destruir capital social en su forma de confianza. La tendencia a la destrucción está ligada a las experiencias personales en la relación con los servicios sociales que necesitan controlar, medir y juzgar sobre la necesidad de esos servicios porque están dirigidos a un grupo determinado de personas y no al conjunto de la sociedad. Ese tipo de políticas focalizadas en grupos desfavorecidos y que, por tanto, necesitan generar filtros y controles, tienden a generar desconfianza mutua entre los funcionarios y los beneficiarios de los servicios. Por una parte esa desconfianza tiende a generalizarse a toda la estructura institucional y, por otro lado, tienden a estigmatizar a los receptores de esos beneficios.

Por el contrario, aquellas políticas que reconocen beneficios sociales universales y que, por tanto, suponen menos carga

burocrática y de control, tienden a generar confianza tanto entre las personas como entre estas y las instituciones del Estado. Además, estas políticas suponen una ventaja en la lucha contra la pobreza puesto que iguala tanto los servicios sociales como las expectativas que se tienen sobre los distintos grupos sociales por parte de los funcionarios.

Por desgracia, la mayoría de la población mundial no reside en países con el punto de partida de Suecia y, por lo tanto, lo que sería deseable es también irreal porque la situación fiscal de la mayoría de los países y la desigualdad social existente hacen a la vez inviable e injusta la universalización de la mayoría de los servicios sociales.

Sin embargo, de lo dicho hasta ahora sí se deduce que la adecuada implementación de programas de lucha contra la pobreza requiere la utilización de mecanismos que no estigmaticen a determinados grupos ni generen su desconfianza ante las instituciones públicas. La incorporación de los afectados en el proceso de diseño de esas políticas sociales parece como un buen mecanismo para: a) incrementar las posibilidades de éxito de las políticas; b) convertirlos en actores públicos reconociendo sus conocimientos y rompiendo tendencias estigmatizadoras; y c) aumentar su confianza frente a las instituciones públicas.

Arraigo de las instituciones públicas en los espacios locales

Los primeros trabajos sobre la naturaleza de las relaciones de cooperación entre Estado y sociedad civil desde la perspectiva del capital social se deben a Peter Evans (1996). Este autor, basándose en estudios de caso en distintas partes del mundo, parte de la evidencia de que existen ejemplos de colaboración fructífera entre Estado y sociedad civil. A partir de esa constatación trata de entender las circunstancias y mecanismos que hacen posible esa colaboración.

Evans utiliza el concepto de “relaciones sinérgicas” para denominar a las relaciones entre sociedad civil y Estado que consiguen potenciar procesos de desarrollo y traer ventajas para los grupos empobrecidos. Su aportación más importante viene de la distinción analítica de dos formas diferentes de entender la sinergia: complementariedad y arraigo (*embeddedness*).

La complementariedad es la forma convencional de entender las relaciones de cooperación y mutuo apoyo entre los agentes públicos y privados. La complementariedad sugiere una clara división de las responsabilidades de unos y otros. El gobierno

tiene la responsabilidad de ofrecer servicios públicos que complementan a los bienes y servicios que pueden ser generados y distribuidos de forma más eficiente por los agentes privados. En este esquema de complementariedad la ventaja de la colaboración viene de que la suma de ambos esfuerzos genera más y mejores bienes y servicios que la simple agregación de lo generado por cada uno de los agentes de forma independiente. Hasta aquí nada distinto a la visión tradicional de la relación entre el Estado y distintos grupos sociales.

Por su parte el concepto de arraigamiento hace referencia a los lazos y conexiones que se producen entre los ciudadanos y sus organizaciones con los funcionarios y servidores públicos. El tomar este tipo de conexiones como generadora de sinergias positivas es una novedad que pone en crisis algunas concepciones tradicionales de las relaciones entre el Estado y la sociedad. En la teoría política tradicional al Estado le corresponde construir una maquinaria administrativa con los controles necesarios para que se minimicen los riesgos de corrupción y colusión de intereses entre los funcionarios públicos y la ciudadanía. Se puede entender que en ese marco el arraigo se viva más como un riesgo de corrupción que como un potencial.

Sin embargo, la revisión de diferentes estudios de caso muestra que la permeabilidad en la frontera entre lo público y lo privado, entendido como relaciones de colaboración por arraigamiento, es una parte importante del éxito de los programas de desarrollo (Evans, 1996, pp. 180-189). Los ejemplos estudiados muestran que la complementariedad que funciona no tiene que ver con una diferenciación clara de espacios que supone que el Estado provee una serie de servicios que son de su responsabilidad y deja que la sociedad haga el resto sin ningún tipo de interferencia. Contrastando con este enfoque, Evans encuentra que la complementariedad sirve para generar un marco de responsabilidades para que los ciudadanos y los funcionarios interactúen y busquen soluciones conjuntamente. Según Evans, este tipo de complementariedad se consigue por la convivencia cercana de los funcionarios encargados de distintos programas con el vecindario. Esta cercanía da un sentido de pertenencia y de responsabilidad ante la comunidad. Para conseguir esa cercanía, arraigo, es recomendable que los funcionarios se recluten entre los miembros de la comunidad y se favorezca una cierta estabilidad de su presencia.

Para analizar el origen de estas relaciones sinérgicas es también muy importante afrontar la dicotomía entre entender la tendencia a la colaboración como una “dotación” de partida o como algo que se construye. Si la sinergia es un resultado que

depende de la preexistencia de actitudes y normas sociales enraizadas sólo en determinadas culturas y sociedades, no tendría mucho sentido hablar de políticas. El enfoque “constructivista” es más optimista. La colaboración sinérgica sería una posibilidad latente en todos los contextos y sería necesaria su activación a través de políticas adecuadas.

Por supuesto la dotación inicial de capital social es muy importante para conseguir sinergias. Sin embargo, nos encontramos con que en muchos lugares del Sur, e incluso en enclaves de pobreza dentro de sociedades desarrolladas, los límites

para conseguir el desarrollo no parecen estar en el stock inicial de asociaciones y confianza en el nivel local. La mayor dificultad está en conectar esta realidad local con los procesos más globales y en transformar la confianza personal en solidaridad social y procesos políticos y económicos de una dimensión suficiente como para generar cambios sociales significativos. Para Evans (p. 193), estas limitaciones pueden solventarse a través de la existencia de un sistema competente y cercano de instituciones públicas con las que las organizaciones sociales puedan entrar en relación.

6. Conclusiones

A lo largo de este trabajo hemos ido viendo algunas de las potencialidades y limitaciones del capital social. Por un lado se ha tratado de poner de relieve las críticas que señalan sus limitaciones teóricas: el ámbito de análisis, su generación, su naturaleza estructural o normativa, sus diferentes tipos y resultados sociales, su dependencia respecto a otras variables, la posibilidad de ser medido, la necesidad de acotar y explicitar su significado, su relación con las instituciones públicas, etc. Por otro lado se han analizado las críticas centradas en su papel político y, dando un paso más, se ha tratado de poner de manifiesto su potencial para fortalecer la dimensión política del desarrollo.

Es necesario reconocer que la mayoría de las sociedades están marcadas por la fragmentación y la estratificación. En ellas existen unas pocas redes sociales, aquellas a las que pertenecen las personas con mayor capacidad económica y poder político, que tienen acceso a recursos y oportunidades, mientras que grandes grupos sociales viven en la pobreza y la exclusión. Ante esta situación la visión política tradicional que busca la emancipación de los excluidos y una mayor equidad ha centrado su interés en el papel del Estado y, por lo tanto, ha echado mano de instrumentos capaces de abordar la reforma de las instituciones estatales.

Nuestra posición es que de forma no alternativa, sino complementaria, el discurso del capital social apela a la reconstrucción de una política enraizada en los espacios locales como forma de revertir la situación de exclusión. Para ello es necesario ampliar los espacios de participación y conectar espacios sociales que habitualmente se desconocen. Bajo algunas con-

diciones esta estrategia tiene potencial para regenerar los espacios tradicionales de la política: a) si no se reduce su utilización a una pura técnica para facilitar la puesta en marcha de proyectos que necesitan colaboración de distintos sectores; b) si no se utiliza para ocultar la naturaleza conflictiva de las relaciones sociales y, por tanto, la situación subordinada de algunos grupos; y c) si se encuentran mecanismos y formas institucionales que permitan la articulación entre esa política que se nutre de la interacción de distintos grupos en el ámbito local y las instituciones públicas.

Lo anterior hace imprescindible repensar la propia estructuración del Estado para que sea capaz de a) interactuar de manera adecuada con la ciudadanía; b) impulsar políticas que fortalezcan la generación de redes sociales inclusivas. La experiencia señala algunos mecanismos para avanzar en esta dirección (Díaz-Albertini, 2003, pp. 285-287):

- a. La cultura organizativa de las instituciones debe dejar de estar centrada en los propios procedimientos, necesidades y controles para generar conciencia de servicio público. Para ello es importante que las distintas políticas no vengán diseñadas con una lógica descendente, sino que se diseñen a través de procesos participativos donde se tenga en cuenta la demanda de la ciudadanía.
- b. Fomentar la formación ciudadana y la implementación de programas de intercambio entre las organizaciones sociales, especialmente de los sectores excluidos, y las instituciones públicas.

- c. Generar un mayor arraigo de los funcionarios en las comunidades y localidades en las que trabajan. La presencia del Estado y la interacción positiva de la población con sus representantes y sus instituciones produce capital social en forma de confianza mutua y compromiso de todas las partes involucradas. Además genera otros dos efectos positivos: i) sirve para involucrar en ámbitos políticos a grupos normalmente excluidos en la toma de decisiones; y b) ofrece información valiosa para la actuación del Estado.
- d. Es importante fortalecer mecanismos de transparencia y de rendición de cuentas por parte del Estado y sus instituciones en los distintos niveles y frente a los distintos actores con los que interactúa.

En definitiva, el capital social puede jugar un papel en la generación de una nueva política desde lo local si sirve para enri-

quecer las expectativas de los grupos excluidos y para fortalecer su confianza en el cambio social. Tradicionalmente la pobreza, la falta de información, los bajos niveles de capacidades y la falta de acceso a los espacios de decisión y de control hacen que los pobres desconfíen de los procesos de cambio. Para vencer estas resistencias es necesario enriquecer sus expectativas y generar la motivación suficiente para afrontar riesgos. Sin embargo, este enriquecimiento de sus expectativas no se produce como una sucesión de actos espontáneos que nacen de la propia dinámica vital de las personas y grupos excluidos. El enriquecimiento de las expectativas se genera a través de las relaciones con otros grupos y sectores, especialmente el Estado y las organizaciones intermedias con vocación de trabajo por el cambio social. El enfoque del capital social puede servir para impulsar esa dinámica que es fundamentalmente política.

Bibliografía

- ARNEIL, Barbara (2006), "Just Communities. Social Capital, Gender, and Culture" en O'NEILL, Brenda y Elisabeth GIDENGIL (2006), *Gender and Social Capital*, Routledge, Nueva York.
- BARON, Stephen y John FIELD (2000), "Social Capital: A Review and Critique", en BARON, Stephen y John FIELD (ed.), *Social Capital. Critical Perspectives*, Oxford University Press, Nueva York.
- BEBBINGTON J. Anthony y Thomas F. CARROLL (2002), "induced social capital and federations of the rural poor in the Andes" en GROOTAERT, Christiaan y Thierry van BASTELAER (2002b), *The Role of Social Capital in Development. An Empirical Assessment*, Cambridge University Press, Cambridge.
- CARROLL, Thomas F. (2001), "Social Capital, Local Capacity Building, and Poverty Reduction" en *Social Development Papers*, n° 3, Office of Environment and Social Development, Asia Development Bank, Manila.
- COLEMAN, James (1988), "Capital Social y la creación de Capital Humano" en *Zona Abierta* n° 94/95 (2001), pp. 47-81.
- COLEMAN, James (1990), *Foundations of Social Theory*, Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts.
- COLLIER, Paul (2002), "Social Capital and Poverty: A Microeconomic Perspective" en GROOTAERT, Christiaan y Thierry van BASTELAER (2002b), *The Role of Social Capital in Development. An Empirical Assessment*, Cambridge University Press, Cambridge.
- DASGUPTA, Partha (2000), "Economic progress and the idea of social capital" en DASGUPTA, Partha e Ismael SERAGELDIN (edit.) (2000), *Social Capital. A Multifaceted Perspective*, World Bank, Washington.
- DÍAZ-ALBERTINI, Javier (2003), "Capital social, organizaciones de base y el Estado: recuperando los eslabones perdidos de la sociabilidad" en ATRIA, Raul y Marcelo SILES (ed.) (2003), *Capital Social y reducción de la pobreza: en busca de un nuevo paradigma*, CEPAL, Santiago de Chile.
- ERICKSON, Bonnie H (2001), "Good Networks and Good Jobs: The Value of Social Capital to Employers and Employees" en LIN, Nam y Karen COOK (edit.) (2001), *Social Capital: Theory and Research*, Transaction Publisher, Nueva Jersey.
- EVANS, Peter (1996), "Government Action, Social Capital and Development: Reviewing the evidence on Synergy" en *World Development* vol. 24, n° 6, pp. 1119-1132.
- FAFCHAMPS, Marcel y Bart MINTEN (2002), "Social capital and the firm: evidence from agricultural traders in Madagascar" en GROOTAERT, Christiaan y Thierry VAN BASTELAER (2002), *The Role of Social Capital in Development. An Empirical Assessment*, Cambridge University Press, Cambridge.

- FERNÁNDEZ, Roberto M. y Emilio J. CASTILLA (2001), "How Much is that Network Worth? Social Capital in Employee Referral Networks" en LIN, Nam y Karen COOK (edit.) (2001), *Social Capital: Theory and Research*, Transaction Publisher, Nueva Jersey.
- FIELD, John (2003), *Social Capital*, Routledge, Londres.
- FINE, Ben (2002), *Social Policy and Development: Social Capital as Point of Departure*, United Nations Research Institute for Social Development, Ginebra.
- FINE, Ben y Francis GREEN (2000), "Economics, Social Capital, and the Colonization of the Social Sciences" en BARON, Stephen y John FIELD (ed.), *Social Capital. Critical Perspectives*, Oxford University Press, Nueva York.
- FORNI, Pablo y Marcelo SILES (2004), "¿Qué es el Capital Social y cómo Analizarlo en contextos de Exclusión Social y Pobreza?", *JSRI Research Report* n° 35, The Julian Samora Research Institute, Michigan State University, East Lansing, Michigan.
- FUKUYAMA, Francis (2001), "Social capital, civil society and development", en *Third World Quarterly*, vol. 22 n° 1, pp. 7-20.
- GROOTAERT, Christiaan y Thierry van BASTELAER (2002), "Social Capital: From definition to Measurement", en *Understanding and Measuring Social Capital. A Multidisciplinary Tool for Practitioners*, The World Bank, Washington.
- HALPERN, David (2005), *Social Capital*, Polity Press, Cambridge, Massachusetts.
- HARRISS, John (2002), *Depoliticizing Development: The World Bank and Social Capital*, Londres, Anthem Press.
- HERREROS, Francisco y Andrés de FRANCISCO (2001), "introducción: el capital social como programa de investigación" en *Zona Abierta* n° 94/95 (2001), pp. 1-46
- IGUÍÑIZ, Javier (2003), *Desarrollo, Libertad y Liberación en Amartya Sen y Gustavo Gutiérrez*, Centro de Estudios y Publicaciones, Lima.
- KNACK, Stephen (2002), "Social capital, growth, and poverty: a survey of cross-country evidence" en GROOTAERT, Christiaan y Thierry VAN BASTELAER (2002), *The Role of Social Capital in Development. An Empirical Assessment*, Cambridge University Press, Cambridge.
- KRISHNA, Anirudh (2002), *Active Social Capital. Tracing the Roots of Development and Democracy*, Columbia University Press, Nueva York.
- KRISHNA, Anirudh y Norman UPHOFF (2002), "Mapping and measuring social capital through assessment of collective action to conserve and develop watersheds in Rajasthan, India" en GROOTAERT, Christiaan y Thierry VAN BASTELAER (2002), *The Role of Social Capital in Development. An Empirical Assessment*, Cambridge University Press, Cambridge.
- KUMLIN, Staffan y Bo ROTHSTEIN (2005), "Making and Breaking Social Capital. The Impact of Welfare-State Institutions" en *Comparative Political Studies*, Vol. 38, N° 4, pp. 339-365.
- LEVI, Margaret (1996), "Capital Social y Asocial: Ensayo Crítico sobre *Making Democracy Work*, de Robert Putnam" en *Zona Abierta* n° 94/95 (2001), pp. 105-119.
- NARAYAN, Deepa (1999), *Bonds and Bridges: Social Capital and Poverty*. Washington, DC: World Bank.
- PRAKASH, Sanjeev y Per SELLE (2004), "Introduction: Why investigate Social Capital?" en PRAKASH, Sanjeev y Per SELLE (edit) (2004), *Investigating Social Capital. Comparative Perspectives on Civil Society, Participation and Governance*, SAGE Publications, Nueva Delhi.
- PUTNAM, Robert (1993), *Making Democracy Work*, Princeton University Press, New Jersey.
- PUTNAM, Robert (2000), *Bowling Alone. The Collapse and Revival of American Community*, Simon & Schuster, Nueva York.
- ROBINSON, Lindon y Marcelo SILES (2003), "El capital social y la reducción de la pobreza: hacia un paradigma maduro" en ATRIA, Raul y Marcelo SILES (ed.) (2003), *Capital Social y reducción de la pobreza: en busca de un nuevo paradigma*, CEPAL, Santiago de Chile.
- RUDOLPH, Susanne Hoerber (2004), "Is Civil Society the Answer?" en PRAKASH, Sanjeev y Per SELLE (edit) (2004), *Investigating Social Capital. Comparative Perspectives on Civil Society, Participation and Governance*, SAGE Publications, Nueva Delhi.
- SCHUURMAN, Frans J. (2003), "Social Capital: the politico-emancipatory potential of a disputed concept" en *Third World Quarterly*, Vol. 24, n° 6 (2003), pp. 991-1010

- STAVEREN, Irene van (2000), "A conceptualisation of Social Capital in Economics: Commitment and Spill-over Effects", *Working Paper Series*, n° 324, Institute of Social Studies, La Haya.
- TURNER, Jonathan H. (2000), "The formation of social capital" en DASGUPTA, Partha e Ismael SERAGELDIN (edit.) (2000), *Social Capital. A Multifaceted Perspective*, World Bank, Washington.
- UPHOFF, Norman (2000), "Understanding Social Capital: Learning from the Analysis and Experience of Participation", en DASGUPTA, Partha e Ismael SERAGELDIN (edit.) (2000), *Social Capital. A Multifaceted Perspective*, World Bank, Washington.
- UPHOFF, Norman (2003), "El capital Social y su capacidad de reducción de la pobreza" en ATRIA, Raul y Marcelo SILES (ed.) (2003), *Capital Social y reducción de la pobreza: en busca de un nuevo paradigma*, CEPAL, Santiago de Chile.
- WOOLCOCK, Michael (2000), "Social Capital in Theory and Practice: Reducing Poverty by Building Partnerships between States, Markets and Civil Society" en UNESCO (2000), *Social Capital and Poverty Reduction. Which Role for the Civil Society Organizations and the State?*, Unesco, Ginebra.
- WOOLCOCK, Michael (2001), "The Place of Social Capital in Understanding Social and Economic Outcomes", *Isuma: Canadian Journal of Policy Research*, vol. 2, n° 1, spring, pp. 11-17.
- WOOLCOCK, Michael y Deepa NARAYAN (2000), "Social Capital: Implications for Development Theory, Research and Policy", en *The World Bank Research Observer*, vol. 15, n° 2, August, Washington, D.C., pp. 225-249.
- WORLD VALUES SURVEY, www.worldvaluessurvey.org

LAN-KOADERNOAK

CUADERNOS DE TRABAJO

WORKING PAPERS

0. Otra configuración de las relaciones Oeste-Este-Sur. Samir Amin
 1. Movimiento de Mujeres. Nuevo sujeto social emergente en América Latina y El Caribe. Clara Murguialday
 2. El patrimonio internacional y los retos del Sandinismo 1979-89. Xabier Gorostiaga
 3. Desarrollo, Subdesarrollo y Medio Ambiente. Bob Sutcliffe
 4. La Deuda Externa y los trabajadores. Central Única de Trabajadores de Brasil
 5. La estructura familiar afrocolombiana. Berta Inés Perea
 6. América Latina y la CEE: ¿De la separación al divorcio? Joaquín Arriola y Koldo Unceta
 7. Los nuevos internacionalismos. Peter Waterman
 8. Las transformaciones del sistema transnacional en el periodo de crisis. Xoaquin Fernández
 9. La carga de la Deuda Externa. Bob Sutcliffe
 10. Los EE.UU. en Centroamérica, 1980-1990. ¿Ayuda económica o seguridad nacional? José Antonio Sanahuja
 11. Desarrollo Humano: una valoración crítica del concepto y del índice. Bob Sutcliffe
 12. El imposible pasado y posible futuro del internacionalismo. Peter Waterman
 13. 50 años de Bretton Woods: problemas e interrogantes de la economía mundial. Koldo Unceta y Francisco Zabala
 14. El empleo femenino en las manufacturas para exportación de los países de reciente industrialización. Idoye Zabala
 15. Guerra y hambruna en África. Consideraciones sobre la Ayuda Humanitaria. Karlos Pérez de Armiño
 16. Cultura, Comunicación y Desarrollo. Algunos elementos para su análisis. Juan Carlos Miguel de Bustos
 17. Igualdad, Desarrollo y Paz. Luces y sombras de la acción internacional por los derechos de las mujeres. Itziar Hernández y Arantxa Rodríguez
 18. Crisis económica y droga en la región andina. Luis Guridi
 19. Educación para el Desarrollo. El Espacio olvidado de la Cooperación. Miguel Argibay, Gema Celorio y Juanjo Celorio
 20. Un análisis de la desigualdad entre los hombres y las mujeres en Salud, Educación, Renta y Desarrollo. Maria Casilda Laso de la Vega y Ana Marta Urrutia
 21. Liberalización, Globalización y Sostenibilidad. Roberto Bermejo Gómez de Segura
- Bibliografía Especializada en Medio Ambiente y Desarrollo.** Centro de documentación Hegoa
22. El futuro del hambre. Población, alimentación y pobreza en las primeras décadas del siglo XXI. Karlos Pérez de Armiño
 23. Integración económica regional en África Subsahariana. Eduardo Bidaurrezaga Aurre
 24. Vulnerabilidad y Desastres. Causas estructurales y procesos de la crisis de África. Karlos Pérez de Armiño
 25. Políticas sociales aplicadas en América Latina Análisis de la evolución de los paradigmas en las políticas sociales de América Latina en la década de los 90. Iñaki Valencia
 26. Equidad, bienestar y participación: bases para construir un desarrollo alternativo. El debate sobre la cooperación al desarrollo del futuro. Alfonso Dubois
 27. Justicia y reconciliación. El papel de la verdad y la justicia en la reconstrucción de sociedades fracturadas por la violencia. Carlos Martín Beristain
 28. La Organización Mundial de Comercio, paradigma de la globalización neoliberal. Patxi Zabala
 29. La evaluación ex-post o de impacto. Un reto para la gestión de proyectos de cooperación internacional al desarrollo. Lara González

30. Desarrollo y promoción de capacidades: luces y sombras de la cooperación técnica. José Antonio Alonso
31. A more or less unequal world? World income distribution in the 20th century.
¿Un mundo más o menos desigual? Distribución de la renta mundial en el siglo XX. Bob Sutcliffe
32. ¿Un mundo más o menos desigual? Distribución de la renta mundial en el siglo XX.
Munduko desbertasunak, gora ala behera? Munduko errentaren banaketa XX mendean. Bob Sutcliffe
33. La vinculación ayuda humanitaria - cooperación al desarrollo. Objetivos, puesta en práctica y críticas.
Karlos Pérez de Armiño
34. Cooperación internacional, construcción de la paz y democratización en el África Austral. Eduardo Bidaurraga y Jokin Alberdi
35. Nuevas tecnologías y participación política en tiempos de globalización. Sara López, Gustavo Roig e Igor Sábada
36. Nuevas tecnologías, educación y sociedad. Perspectivas críticas. Ángeles Díez Rodríguez, Roberto Aparici y Alfonso Gutiérrez Martín
37. Nuevas tecnologías de la comunicación para el Desarrollo Humano. Alfonso Dubois y Juan José Cortés
38. Apropiarse de Internet para el cambio social. Hacia un uso estratégico de las nuevas tecnologías por las organizaciones transnacionales de la sociedad civil.
Social Science Research Council
39. La participación: estado de la cuestión. Asier Blas, Pedro Ibarra
40. Crisis y gestión del sistema global. Paradojas y alternativas en la globalización. Mariano Aguirre
¿Hacia una política post-representativa? La participación en el siglo XXI. Jenny Pearce
41. El Banco Mundial y su influencia en las mujeres y en las relaciones de género. Idoye Zabala
42. ¿Ser como Dinamarca? Una revisión de los debates sobre gobernanza y ayuda al desarrollo. Miguel González Martín
43. Los presupuestos con enfoque de género: una apuesta feminista a favor de la equidad en las políticas públicas. Yolanda Jubeto
Los retos de la globalización y los intentos locales de crear presupuestos gubernamentales equitativos.
Diane Elson
44. Políticas Económicas y Sociales y Desarrollo Humano Local en América Latina. El caso de Venezuela. Mikel de la Fuente Lavín, Roberto Viciano Pastor, Rubén Martínez Dalmau, Alberto Montero Soler, Josep Manel Busqueta Franco, Roberto Magallanes
45. La salud como derecho y el rol social de los estados y de la comunidad donante ante el VIH/ SIDA: Un análisis crítico de la respuesta global a la pandemia. Juan Garay
El virus de la Inmunodeficiencia Humana y sus Colaboradores. Bob Sutcliffe

HEGOA –Instituto de Estudios sobre Desarrollo y Cooperación Internacional– tiene como objetivo la promoción del desarrollo humano sostenible de los pueblos. Su misión es fomentar el conocimiento y la investigación de los problemas del desarrollo y la cooperación internacional, a través de los trabajos e investigaciones que realiza, así como contribuir a la sensibilización de la sociedad desde la perspectiva de la equidad y la solidaridad. Las áreas en que estructura su trabajo son: documentación, formación, sensibilización y educación para el desarrollo, asesoría e investigación. Cuenta con un Centro de Documentación especializado en temas de desarrollo y cooperación en su sede de Bilbao, y un Centro de Recursos Didácticos de educación para el desarrollo en Vitoria-Gasteiz.

CUADERNOS DE TRABAJO/LAN-KOADERNOAK es una colección destinada a difundir los trabajos realizados por sus colaboradores y colaboradoras, así como aquellos textos que por su interés ayuden a la mejor comprensión del desarrollo.

HEGOAK –Nazioarteko Ekonomia eta Garapenari buruzko Ikasketa Institutua– herrien giza garapen jasangarria bultzatzea du helburu. Bere xedea garapen arazo eta nazioarteko elkarkidetzan ezagutza eta ikerketa bultzatzea da, egiten dituen lan eta ikerketen bidez, eta gizartearen sentsibilizazioan eragitea berdintasun eta elkartasunaren ikuspegitik. Lana atal hauetan egituratzen du: dokumentazioa, formakuntza, garapenerako sentsibilizazioa eta heziketa, aholkularitza eta ikerkuntza. Garapen gaietan Dokumentazio Zentro espezializatu bat du Bilbon, eta garapen heziketarako Baliabide Didaktikoetarako Zentro bat Vitoria-Gasteizen.

CUADERNOS DE TRABAJO/LAN-KOADERNOAK bere kolaboratzaileek egindako lanak zabaltzeko bilduma da, baita garapena hobeto ulertzeko lagungarri diren testuak hedatzeko ere.