



Revista de Fomento Social, 56 (2001), 35-63

El concepto de *capital social* y su utilidad para el análisis de las dinámicas del desarrollo¹

*Eduardo MOYANO ESTRADA*²

1. Introducción

En el panorama de los estudios sobre el desarrollo cada vez resulta más frecuente encontrar diferencias significativas en materia de bienestar, entre sociedades situadas en un mismo ámbito geográfico y dotadas de recursos económicos similares. En efecto, a pocos kilómetros de distancia es bastante común encontrar sociedades que han sido incapaces de alcanzar unas cotas mínimas de bienestar y de organizar adecuadamente sus recursos, junto a otras que han sabido aprovechar mejor los recursos disponibles y que están mejor articuladas para llevar a cabo proyectos individuales o colectivos en beneficio de la comunidad. Puede que ambas sociedades hayan sido objeto

¹ Este trabajo está basado en unas reflexiones a partir del artículo de M. WOOLCOCK, "Social capital and economic development: toward a theoretical synthesis and policy framework", *Theory and Society*, nº 27, 1998.

² Investigador Científico del CSIC y Vicedirector del IESA de Andalucía.

preferente de los programas de ayuda al desarrollo, pero la realidad es que mientras, en las primeras, esos programas no han tenido el éxito esperado, en las segundas sus efectos han superado con creces lo previsto en los estudios *ex-ante* realizados por los expertos. Estas últimas se convierten además en centros de atracción de nuevas inversiones, al comprobar los posibles inversores que ellas ofrecen un dinamismo que no existen en las otras y que son garantía para la buena realización de los proyectos que se ponen en marcha: sus instituciones funcionan con eficiencia, sus recursos humanos son cualificados, existe seguridad jurídica para la iniciativa privada, la ciudadanía confía en sus gobernantes y éstos en las capacidades de su población, hay, en definitiva, confianza entre los ciudadanos para emprender proyectos colectivos.

Estos contrastes en los resultados de los programas de desarrollo han originado una ingente cantidad de estudios intentando explicar sus causas. Después de la hegemonía, primero, de los estudios basados en los enfoques de la modernización, y, más tarde, de los que explicaban el problema del subdesarrollo a partir de las teorías de la dependencia o de los que insistían en las recetas liberalizadoras como la mejor vía para impulsar las iniciativas locales, más recientemente se han venido realizando algunos trabajos que han enfatizado la importancia de aspectos como la confianza, los flujos de información o las normas de reciprocidad existentes en una comunidad. El Banco Mundial, en su Informe de 1997, ya señalaba cómo algunos estudios estaban demostrando el potencial impacto de estos otros factores no económicos –a los que denomina capital social– sobre el desarrollo de las comunidades locales, así como sobre la provisión de bienes públicos y la eficacia de las agencias públicas (pág. 114 del Informe del Banco Mundial, citado por J. Fedderke et. al, 1999). Para ilustrarlo, ponía algunos ejemplos concretos de comunidades africanas donde se podía comprobar la relación directa entre su grado de bienestar y su nivel de capital social. No hay que ir a los países en vías de desarrollo para encontrar estos contrastes. En algunas regiones españolas donde se están abordando programas de desarrollo dentro de las iniciativas europeas Leader, también podemos encontrar estas diferencias entre comunidades pertenecientes a un mismo ámbito geográfico y dotadas de recursos productivos muy similares.

Como señala M. Woolcock (1998), estos últimos estudios han recuperado, redefiniéndola, la vieja noción de “capital social”, ofreciendo la posibilidad de establecer puentes entre disciplinas hasta ahora separadas en el análisis de los problemas que afectan a los países en vías de desarrollo (economía,

ciencia política, sociología, antropología, psicología social, historia...). En este artículo presentaremos, en primer lugar, el concepto de capital social, ofreciendo un breve recorrido por el pensamiento sociológico de modo que podamos encontrar sus fuentes intelectuales. En segundo lugar, se revisarán críticamente los dos más importantes enfoques que han intentado estudiar los problemas del desarrollo a partir del concepto de capital social, a saber: el enfoque del empresariado en grupos étnicos y el enfoque del institucionalismo histórico. Finalmente, se presenta el marco teórico elaborado por M. Woolcock, como un modelo-síntesis que intenta superar las insuficiencias mostradas por esos dos enfoques, y lo discutiremos a la luz de los problemas que se plantean en las políticas de desarrollo.

2. El concepto de “capital social” en el pensamiento sociológico

En este primer apartado se hará un recorrido por la historia intelectual del concepto de capital social. Comenzaremos por presentar sus orígenes en el pensamiento económico, para pasar a continuación a analizar cómo es incorporado por los primeros sociólogos en sus investigaciones sobre las sociedades que emergían del proceso modernizador y cómo es más tarde recuperado por la sociología del desarrollo.

2.1. Sus orígenes intelectuales

El concepto de “capital social” no es un concepto de nuevo cuño. De hecho, fue empleado, aunque con fines diferentes a los actuales, por economistas tan lejanos como A. Marshall o J. Hicks, para distinguir entre stocks permanentes y stocks temporales de capital físico. No obstante, la idea de que es necesario que existan determinadas normas de cooperación para guiar la mano invisible de las transacciones mercantiles, puede ya encontrarse en D. Hume y E. Burke, si bien de un modo ambivalente. Por su parte, A. Smith ya señaló en su *Teoría de los Sentimientos Morales* que el mercado necesitaba de ciertas instituciones y sensibilidades de carácter moral para funcionar eficientemente, dado que su capacidad de autorregulación es limitada.

Asignarle a las normas y las instituciones un rol relevante para explicar la vida económica era una idea sorprendente e incluso extraña para muchos utilitaristas y economistas clásicos del siglo XIX (como W. Mills, D. Ricardo

o J. Bentham), lo que explica que no le prestaran demasiada atención y que hicieran derivar la ciencia social –en este caso, la ciencia económica– más por la ruta marcada por el Adam Smith de *La riqueza de las naciones...*, que el de la ya citada *Teoría de los sentimientos morales*.

Sin embargo, los trabajos de los primeros sociólogos franceses del siglo XIX –recibiendo el ímpetu de los historiadores económicos alemanes excluidos por la revolución marginalista de D. Jevons y A. Marshall– y, más tarde, los realizados en el marco de las tradiciones marxista, durkheimiana y weberiana de la sociología clásica, enfatizaron el papel de las instituciones y las normas sociales, planteando muchas de las ideas que ahora se incluyen dentro de la noción de capital social. Debates similares rodearon la entrada de la sociología en las universidades americanas a través de la de Chicago al final del pasado siglo: el énfasis en las fuerzas sociales como factores independientes en la configuración del desarrollo urbano, servía para diferenciar a los primeros sociólogos de los economistas.

Autores como A. Portes y J. Sensenbrenner han distinguido cuatro formas diferentes de aproximarse al concepto de capital social, según las tradiciones teóricas de que proceden. a) De la tradición marxista se puede extraer la noción de “bounded solidarity”, para referirse al hecho de que circunstancias comunes adversas pueden actuar como una fuente de cohesión dentro de un grupo social determinado. b) De G. Simmel procede la noción de “reciprocity transaction”, para referirse a las normas y obligaciones que emergen a través de redes personalizadas de intercambio –por ejemplo, los favores que se dan entre vecinos. c) E. Durkheim y T. Parsons señalan la importancia de la “value introjection”, es decir, la idea de que los valores y los imperativos y compromisos morales son anteriores al desarrollo de las relaciones contractuales entre los individuos, y son precisamente los que definen las preferencias no necesariamente instrumentales de éstos –por ejemplo, el cuidado de los niños es un imperativo moral que precede al hecho de que el padre y la madre acuerden dedicar tiempo y recursos a esa tarea. d) De M. Weber procede la noción de “enforceable trust”, es decir, la idea de que las instituciones formales –como las burocracias– y los grupos particularistas –como las familias– utilizan determinados mecanismos para reforzar la confianza y asegurar que sus miembros acepten el cumplimiento de determinadas reglas de conducta –por ejemplo, las burocracias usan mecanismos basados en la legitimidad racional legal de sus procedimientos para que los ciudadanos los acepten como reglas universales.

2.2. La historia moderna del concepto de “capital social” y sus debilidades teóricas

En los años 60, economistas neoclásicos, como Th. Schultz (1963) y G. Becker (1962), señalaron que la existencia de una población con un buen nivel de formación (estudios, educación) y con unos ciudadanos bien preparados profesionalmente y con un buen nivel de salud, era un factor determinante para la buena utilización de los tres factores considerados como básicos en el crecimiento económico: el trabajo, la tierra y el capital. A ese otro factor le llamaron “capital humano”, considerando que sin él de poco servía la presencia de los otros factores a la hora de impulsar el desarrollo económico.

Al capital físico (tierra y capital) y al capital humano, los sociólogos y politólogos –y algunos economistas– que trabajaban en el campo de la “nueva sociología económica” –y que intentaban situarse en una posición intermedia combinando enfoques macro y micro sociológicos para explicar el comportamiento económico de los individuos (Swedberg, 1991, y Swedberg y Smelser, 1994)– añadieron más tarde otro tipo de capital, al que llamaron “capital social” utilizando un término que estaba siendo utilizado en el campo de la sociología desde final de los años 60, en áreas diversas de investigación³. En esta nueva forma de capital se incluirían determinados tipos de normas y redes sociales que, según esta perspectiva teórica, son importantes para el desarrollo porque favorecen la realización de acciones colectivas en beneficio de la propia comunidad, ya que, entre otras cosas, reducen los costes de transacción (Fedderke et al, 1999).

³ En su acepción moderna, el concepto de “capital social” ya había sido utilizado con anterioridad a los citados trabajos de la nueva sociología económica del desarrollo. Primero, fue J. JACOBS (1961), luego P. BOURDIEU y J.C. PASSERON (1970) y más tarde G. LOURY (1977 a y b), los que utilizaron este concepto. Quienes mejor lo han utilizado en investigaciones empíricas han sido el propio G. LOURY (1977 a y b) –que lo utilizó en su estudio sobre adolescencia y relaciones familiares–, J. COLEMAN (1988 y 1990) –en su estudio sobre el abandono de los centros escolares por los jóvenes estadounidenses–, R. BURT (1992), R. PUTNAM –en el estudio sobre Italia (1993) y más recientemente en estudios sobre la sociedad norteamericana, tomando como base las relaciones sociales que se desarrollan en las boleras (1995)– y A. PORTES y J. SENSENBRENNER (1993) –en sus estudios sobre el empresariado en grupos étnicos. En España, la escasa literatura que todavía existe sobre capital social está siendo acelerada en los dos últimos años con aportaciones como las de J.R. MONTERO y M. TORCAL (2000), C. BOIX y N. POSNER (2000) y la preparación de un número de *Zona Abierta* coordinado por F. HERREROS y A. DE FRANCISCO, de reciente publicación. A ello habría que unir la revitalización de la tradición republicanista, que enfatiza la importancia de los valores cívicos y el capital social (HERREROS, 2001).

Según los resultados de los primeros trabajos sobre desarrollo realizados desde este enfoque –principalmente, el trabajo seminal de R. Putnam, *Making Democracy Work* (1993) referido a las regiones italianas⁴, y revisado con un excelente análisis por C. Boix y N. Posner (2000)–, las comunidades donde se da un elevado nivel de capital social son precisamente las que funcionan mejor, están más limpias, son más seguras, están mejor gobernadas,..., en comparación con las que tienen un bajo nivel de ese tipo de capital. Estos trabajos causaron gran impacto en los medios políticos y más concretamente en las instituciones internacionales promotoras del desarrollo (como el Banco Mundial), al comprobar que sus conclusiones podían ser de utilidad para orientar las acciones públicas. En efecto, si el capital social es un factor importante para el éxito de los programas de desarrollo, sería conveniente por parte de los organismos internacionales promoverlo e incrementarlo en aquellas comunidades donde se pretenden aplicar dichos programas.

No obstante, y precisamente por no ser un concepto de nuevo cuño, su utilización presenta el problema de que los autores que lo han recuperado en sus estudios sobre el desarrollo, lo han hecho sin prestar mucha atención ni a su historia intelectual, ni a su status ontológico, sino simplemente enfatizando aquellas dimensiones del mismo que les son más útiles para sus particulares propósitos investigadores. Por ello, nos encontramos ahora con un concepto polisémico de capital social, que no presenta una acepción única en la comunidad científica, sino una amplia gama de significados según qué dimensión del mismo sea enfatizada. De ahí que sea un concepto que presente ciertas debilidades teóricas y conceptuales, que conviene analizar antes de proceder a su utilización.

1) La primera de las debilidades que presenta el concepto de capital social, es que, con él, se intenta explicar demasiadas cosas. Así, por ejemplo, los teóricos de la elección racional ven el capital social como un recurso que emerge como resultado de la interacción entre agentes racionales que necesitan coordinarse para su mutuo beneficio; enfatizan, por tanto, la dimensión contractual del capital social –cuando los individuos cooperan entre sí lo hacen porque consideran que es bueno para sus intereses cooperar; el capital social sería, por tanto, resultado de un comportamiento racional. J. Coleman (1988 y 1990) se aleja de esas posiciones al definir el capital social por la función que realiza, atribuyéndole la doble característica de ser un elemento de la estructura social –es decir, estar constituido por

⁴ Una excelente crítica de este libro puede verse en C. BOIX y N. POSNER (1996 y 2000).

relaciones sociales– y de facilitar a los individuos determinados tipos de acciones; en su estudio ya comentado sobre el abandono de los centros escolares, J. Coleman encontraba una relación significativa entre altos niveles de capital social en el seno de las familias norteamericanas y bajas tasas de abandono escolar.

Por su parte, los autores de tradición durkheimiana perciben la noción de capital social como el conjunto de elementos normativos –no contractuales– que, interiorizados en los individuos, hacen posible que éstos cooperen y desarrollen proyectos de acción colectiva –sean o no racionales–; estos elementos normativos son los que realmente determinan las metas a las que la gente aspira, así como el cómo y el cuándo alcanzarlas.

Si observamos los trabajos que se hacen dentro de la tradición weberiana, vemos también una variedad de aproximaciones al concepto de capital social. Así, algunos lo conciben como una combinación de los lazos que, en forma de normas, mantienen a los individuos dentro de las grandes organizaciones –sería lo que S. Rueschemeyer y P. Evans (1985) llaman las “bases no burocráticas de las organizaciones burocráticas”– o los mantienen –en palabras de M. Granovetter en su artículo “La fortaleza de los lazos débiles” (1973)– conectados entre sí a lo largo de diferentes áreas institucionales. Otros autores ven en el capital social un “recurso moral”, tal como la confianza (Fukuyama, 1995, y Gambetta, 1988), o un mecanismo cultural que es utilizado para definir y reforzar los lazos sociales dentro de específicos grupos de status (Bourdieu, 1986).

Con tal diversidad de aproximaciones al concepto de capital social, nos encontramos con un concepto que se refiere a muchas cosas al mismo tiempo y que, consecuentemente, es definido de un modo confuso. La cosa se complica aún más si, como hacen A. Portes y P. Landolt en su trabajo “The downside of social capital” (1996), se califica al capital social como un *bien público*, que, por definición, sería un subproducto de las relaciones sociales; estos autores consideran que el capital social –por ejemplo, en la forma de confianza– es un subproducto (o resultado) de otros compromisos colectivos, como la participación en asociaciones cívicas. En definitiva, el concepto de capital social se presenta de forma poco clara: unas veces, como infraestructura o como contenido de determinadas relaciones sociales –es decir, como variable independiente–, otras como resultado de ellas –es decir, como variable dependiente–, no faltando veces en que se presenta como todas esas cosas al mismo tiempo.

2) Un segundo aspecto a comentar sobre la debilidad teórica del concepto de capital social y que contribuye aún más a la confusión, es el modo tan diverso con que los autores lo utilizan para justificar políticas contradictorias en materia de desarrollo. Así, unos autores (Etzioni, 1993) utilizan la noción de capital social en el sentido en que F. Tönnies se lamentaba por la pérdida del *Gemeinschaft* (los lazos comunitarios) en su obra seminal *Comunidad y Asociación*, y señalan con argumentos comunitaristas que la solución al malestar de las sociedades modernas radica en el restablecimiento de estructuras intermedias, como las asociaciones cívicas, a las que identifican con el capital social. Este argumento, inicialmente restringido al ámbito académico, fue rápidamente trasladado al terreno de las implicaciones políticas por autores políticamente conservadores (como Schambra, 1994) que, concibiendo las relaciones entre el Estado y la sociedad civil como un juego “suma cero”, consideran necesario dismantelar el Estado del Bienestar y sustituirlo por una red amplia de asociaciones voluntarias, que son precisamente las que, de acuerdo con la tesis comunitarista, generan capital social. En esa misma línea, F. Fukuyama (1995) localiza la fuente del capital social en la cultura, argumentando que, mientras que el Estado puede destruir las bases del capital social –por ejemplo, eliminando la Iglesia en la URSS–, está incapacitado para crearlo, de tal modo que, para este autor, el nivel de intervención estatal en la economía es inversamente proporcional al nivel de capital social en una sociedad.

En una posición intermedia, y saliendo al paso de las interpretaciones antiestatalistas de esos autores políticamente conservadoras, R. Putnam señala –utilizando la rica diversidad de la experiencia italiana en el trabajo ya citado de 1993– que la articulación de la sociedad civil, medida en términos de capital social, no depende de la acción de los gobiernos, sino que es “path dependent”, es decir, resultado de inercias históricas y culturales; ello explicaría, en opinión de R. Putnam, que en un mismo país, como Italia, se dé una gran diversidad de comunidades con diferente grado de articulación –es decir, con diferente grado de capital social. A diferencia de los conservadores antiestatalistas, entusiastas liberales del capital social ven las relaciones Estado–sociedad como un juego “suma no cero”, de donde deducen que el Estado puede promover activamente un entorno adecuado para que sea posible el florecimiento de una sociedad civil viva y dinámica. El Estado, señalan, puede contribuir a la creación de capital social (Skocpol, 1995; Fedderke et. al, 1999), y esa misión es muy importante, ya que la existencia de una sociedad civil altamente participativa puede no sólo contribuir a

fiscalizar y equilibrar la acción de los gobiernos, sino a proveer a los ciudadanos de los instrumentos necesarios para tomar decisiones eficientes a partir de un alto nivel de información.

3) Una tercera debilidad del concepto es el hecho de haber sido presentado en muchos estudios como un bien que puede maximizarse, de tal modo que se ha venido concluyendo que mientras mayor sea el nivel de capital social, mejor será para la comunidad. Esta tesis ha sido refutada por algunos autores utilizando las conclusiones del libro de M. Olson, *Auge y decadencia de las naciones* (1982); concretamente, han utilizado la tesis olsoniana de que una alta densidad asociativa –que podría ser identificada con la noción de capital social, aunque M. Olson no utilice este término– no siempre es un elemento positivo para una determinada sociedad, sobre todo cuando dicha red asociativa está formada por asociaciones e instituciones esclerotizadas que, al plantear una defensa a ultranza de los intereses particulares, carecer de horizontes amplios e inhibir la acción individual impidiendo a los individuos integrarse en redes sociales más amplias, se convierten en factores que dificultan el desarrollo económico y el cambio social. Aunque la obra de M. Olson ha despertado una fuerte controversia, ha habido estudios empíricos que han apoyado su tesis, abriendo paso a la idea de que algunas formas de capital social tienen efectos negativos para la sociedad y que no siempre es beneficioso. De ahí se concluye que puede haber diferentes tipos de capital social, y que éstos son recursos que pueden ser optimizados, pero no maximizados por la comunidad. Lo único que se podría decir con rigor, es que el capital social es una noción polisémica, que encierra múltiples dimensiones de la vida social, dimensiones que, en la práctica, se presentan combinadas de diferente forma según los distintos contextos situacionales. Por ello, en un determinado contexto, puede que aumentar hasta el máximo el stock de un determinado tipo de capital social en una comunidad no sea la mejor estrategia para impulsar procesos de desarrollo, sino promover otros tipos de capital social que contribuyan positivamente al éxito de dichos procesos.

2.3. La noción de “capital social” en los estudios sobre desarrollo

Aunque los primeros estudios que utilizaron la noción de capital social, tal como hoy se entiende, datan, como se ha señalado, de finales de los años 70, el avance más significativo se produjo entre el final de los 80 y toda la década de los 90. Tal avance ha venido de la mano de dos perspectivas diferentes

dentro de lo que se denomina “nueva sociología del desarrollo”, a saber: en el nivel micro, la perspectiva de los llamados estudios étnicos sobre el empresariado, asociados a los trabajos de I. Light, A. Portes y R. Waldinger; y en el nivel macro, la perspectiva de los estudios institucionalistas sobre las relaciones Estado–sociedad, asociados a los trabajos de R. Bates, A. Amsden, P. Evans y R. Wade. Estas perspectivas han realizado sus investigaciones con escasa conexión entre sí, a pesar de que presentan ideas que podrían ser utilizadas en una síntesis de gran fertilidad para los estudios del desarrollo.

La base para intentar elaborar una síntesis entre ambas perspectivas radica en la centralidad de dos conceptos–clave compartidos por ellas y que se refieren a dos formas distintas, pero complementarias de capital social. Estos conceptos son: el de “embeddedness” –que en español podría traducirse como enraizamiento, incrustación o inserción– y “autonomy” (autonomía). La idea de “embeddedness” deriva de K. Polanyi –que la desarrolló en su ya clásica obra *The Great Transformation* (1957)–, pero fue introducida en la sociología contemporánea por M. Granovetter (1985) al señalar, frente a la tesis neoclásica de la maximización de utilidades, que toda acción económica está “embedded” (enraizada) en relaciones sociales. Para M. Granovetter lo que distinguiría a unas empresas de otras no son sus cualidades formales e informales, sino las estructuras y redes de relaciones personales que existen entre y dentro de ellas.

A final de los años 80, la tesis del “embeddedness” fue incorporada en las investigaciones sobre el desarrollo, tanto en las centradas en el nivel macro, como en el micro. Tres ideas comunes surgieron de estos estudios. La primera –que recoge literalmente la tesis de M. Granovetter– es la de que todas las formas de intercambio económico están “embedded” (enraizadas) en relaciones sociales; de ahí que muchas instituciones económicas sólo pueden explicarse por las relaciones sociales en las que están insertas –se puede poner el ejemplo de pequeñas empresas, tales como muchas explotaciones familiares agrarias, cuya permanencia no puede explicarse con criterios de viabilidad económica, sino por su funcionalidad social. La segunda idea es la de que el proceso de “embeddedness” se produce de distintas formas: como lazos sociales, como prácticas culturales, como contextos políticos,..., todos ellas con efectos importantes en la conformación de las oportunidades y constricciones a los que los individuos se enfrentan cuando emprenden proyectos de desarrollo. La tercera es la de que los beneficios que se obtienen de ese proceso de “embeddedness” en una comunidad concreta van siempre acompañados de costes, y que el cálculo de esos

beneficios y costes cambia conforme el proceso de desarrollo avanza. Lo que en una fase inicial puede ser catalogado como beneficio, en una fase más avanzada puede haberse convertido en un coste para la continuidad del proceso de desarrollo. Por ejemplo, la existencia de un alto grado de integración social y de una elevada densidad asociativa en una comunidad puede ser un factor positivo en una primera fase –al facilitar la ayuda mutua y la solidaridad entre los individuos–, pero una vez que el proceso está avanzado, ese stock de capital social en forma de integración o de redes asociativas puede convertirse en vehículo de nepotismo, corrupción o explotación, y, en consecuencia, ser una traba para que dicha comunidad dé un salto cualitativo en su desarrollo.

Con el fin de establecer si el proceso de “*embeddedness*” en una situación dada provoca costes o beneficios para el desarrollo, algunos analistas comenzaron a sugerir que era necesario complementar esa dimensión del capital social con una segunda dimensión: la de “*autonomy*” (autonomía). Esta segunda dimensión se refiere a dos aspectos relevantes para las dinámicas del desarrollo: el primero, referido al nivel micro, hace alusión al grado en que los miembros de una comunidad tienen posibilidad de acceder a grupos o áreas de interés situados fuera de la propia comunidad; el segundo, referido al nivel macro, alude al grado en que los responsables políticos locales son independientes respecto de las élites económicas a la hora de tomar sus decisiones, y al grado en que tales responsables políticos están impregnados de un *ethos* profesional que les lleva a perseguir el bien colectivo y a reclutar y dar recompensas en función de los méritos y no del tráfico de influencias. Para que el capital social se convierta en un factor positivo en el desarrollo de una comunidad sería necesario, por tanto, que las relaciones sociales entre sus miembros estén impregnadas de esas dos dimensiones: “*embeddedness*” –enraizamiento en la propia comunidad– y “*autonomy*” –capacidad de los individuos para relacionarse con grupos más amplios, e independencia de las autoridades políticas locales respecto de las élites locales⁵.

⁵ FEDDERKE ET AL. (1999) utilizan los conceptos de *transparency* (transparencia) –como equivalente al de *embeddedness*– y de *rationalization* (racionalización) –como equivalente al de *autonomy*– para analizar los procesos de desarrollo económico, procesos en los cuales la principal función del capital social es reducir los costes de transacción. Para FEDDERKE ET AL., cuyo trabajo se centra en las implicaciones del capital social para el desarrollo económico, la “transparencia” sería aquel aspecto del capital social que, al reducir los costes de transacción, facilita la distribución de información en cantidad y calidad entre los individuos de una comunidad, de modo que aumenta la certidumbre de éstos en sus relaciones

En la realidad empírica, ambas dimensiones se manifiestan de diversas formas, teniendo cada una de ellas efectos diferentes sobre las dinámicas de desarrollo, efectos que deben ser objeto de análisis en cada caso. Centrándonos, por ejemplo, en la realidad de las zonas rurales, y más concretamente en organizaciones como las cooperativas agrarias o cualquier otra forma de economía social, la dimensión de “embeddedness” –es decir, la identificación de sus miembros con el correspondiente proyecto empresarial– es una condición necesaria por sus efectos positivos en una primera fase, pero no es suficiente para hacer que el proceso de desarrollo sea sostenible en el largo plazo, ya que es entonces cuando se precisa que tales empresas cooperativas tengan posibilidad de, y capacidad para, establecer relaciones sociales autónomas con actores económicos externos, condición que no está garantizada con la existencia de un alto grado de “embeddedness” de sus miembros.

Hasta el final de los años 80, la búsqueda de la combinación óptima de esas dos dimensiones del capital social (embeddedness y autonomy) se convirtió en el elemento fundamental del marco teórico que la nueva sociología del desarrollo utilizaba para analizar los niveles macro y micro de los procesos de desarrollo económico. Se pensaba que, encontrando para cada realidad empírica la combinación óptima de esas dos dimensiones, podrían resolverse algunos de los llamados *dilemas de la acción colectiva* –el problema de explicar por qué la gente coopera en ausencia de mecanismos de carácter obligatorio– que han ocupado a los investigadores sociales desde el comienzo de la sociología como disciplina científica. Hacia mediados de los años 90, sociólogos que trabajaban en el campo del empresariado étnico y del neoinstitucionalismo advirtieron sobre la dificultad de encontrar la combinación óptima de ambas dimensiones del capital social, por cuanto que las relaciones sociales “embedded” (enraizadas) y “autonomous” (autónomas) se pueden manifestar de modo diferente en los niveles micro y macro de los procesos de desarrollo.

De acuerdo con esa argumentación, el sentido de las nociones de “embeddedness” y “autonomy” no es el mismo en los niveles micro y macro. Así, por ejemplo, mientras que en el nivel micro, la noción de “embeddedness” se

económicas intracomunitarias; la “racionalización” sería aquel otro aspecto del capital social que, al aumentar el grado de formalización de las normas y valores de una comunidad en lenguajes más universales y menos particularistas, favorece las relaciones de sus miembros con individuos de otras comunidades para emprender proyectos conjunto de desarrollo.

refiere a los lazos intracomunitarios que se establecen entre los individuos en una comunidad, en el nivel macro dicha dimensión se refiere al grado de interacción entre el Estado y la sociedad civil. Por su parte, la dimensión de “autonomy” se refiere en el nivel micro a las redes extracomunitarias –es decir, las redes que establecen los miembros de la comunidad con los de otras comunidades distintas de la suya–, mientras que, en el nivel macro, se refiere a la capacidad (eficiencia) y credibilidad de las instituciones encargadas de gestionar los asuntos públicos en una comunidad. De ahí se deduce que la noción de capital social pueda presentarse en la práctica de diversas formas, según cómo se combinen sus dos dimensiones (*embeddedness* y *autonomy*) en los dos niveles (macro y micro) de los procesos de desarrollo. De la combinación de esas dos dimensiones, y a la luz de determinadas experiencias, algunos estudios empíricos han señalado que altos niveles de capital social pueden ser positivos en la medida en que dan a los individuos de una comunidad acceso a recursos privilegiados y apoyo psicológico, al tiempo que reducen los costes de transacción; pero también han señalado que pueden ser negativos si restringen las posibilidades de expresión individual, si permiten el *free-riding* (el gorroneo) sobre los recursos de la comunidad o si niegan a los miembros de grupos con una larga historia de marginación la fe en sus posibilidades para avanzar a través de su propio esfuerzo.

Este modelo de análisis, surgido, como se ha señalado, de los trabajos sobre el empresariado étnico, es útil porque da algunas claves sobre varias cosas: sobre cómo pueden “crearse” las dimensiones positivas del capital social en aquellas comunidades donde tales dimensiones están ausentes o están erosionándose; sobre cómo los aspectos negativos del capital social pueden ser disipados o superados; o sobre cómo relaciones mutuamente beneficiosas entre comunidades e instituciones externas a ellas, pueden ser promovidas y mantenidas en el tiempo. Estos últimos elementos han sido tratados con más detalle por los neoinstitucionalistas; así, autores como J. Rueschemeyer y P. Evans arguyen que la capacidad del Estado para promover el desarrollo depende de su voluntad y capacidad para construir un aparato burocrático que haga posible la coordinación de intercambios cada vez más complejos entre actores económicos, tesis que ha despertado un interesante debate sobre el rol del Estado y de las relaciones Estado-sociedad en los procesos de desarrollo.

Sin embargo, tal modelo, basado en la combinación de las dimensiones de “*embeddedness*” y de “*autonomy*”, comenzó a encontrar problemas cuando

se intentaba aplicar al análisis dinámico de los procesos de desarrollo; es decir, cuando lo que se quería analizar no era sólo las condiciones que permitieran iniciar con éxito la fase de implementación de tales procesos, sino también conocer los factores que pueden condicionar su viabilidad y sostenibilidad en el medio y largo plazo. Con objeto de superar las limitaciones del modelo elaborado por la perspectiva étnica del empresariado y por la perspectiva neoinstitucionalista, M. Woolcock (1998) propone un modelo-síntesis al que dedicaremos el próximo apartado.

3. Un modelo-síntesis

Si queremos que la noción de capital social mantenga su status como concepto significativamente importante en los niveles teórico y empírico, debe ser ampliada. No basta con entender el capital social como un recurso que ayuda a los grupos sociales a superar los *dilemas estáticos* de la acción colectiva –los problemas de la cooperación entre los individuos en proyectos de tipo colectivo– por muy importantes que éstos sean, sino que –y ésa es la gran aportación de M. Woolcock– debe ser ampliado incorporando otras dimensiones que permitan resolver los llamados *dilemas dinámicos* del desarrollo, es decir, los que surgen cuando el éxito de una determinada acción colectiva en pro del desarrollo influye de tal modo en las relaciones sociales dentro de una comunidad, que es necesario que éstas se coordinen para garantizar que el desarrollo siga teniendo éxito en el futuro. En esta misma línea puede situarse el trabajo ya comentado de J. Fedderke et al. (1999), publicado con posterioridad al de M. Woolcock y en el que analizan distintos escenarios dinámicos del desarrollo y la utilidad del enfoque del capital social para desentrañar los dilemas de la cooperación. No obstante, por considerar que las aportaciones de J. Fedderke et al. se limitan a los procesos de desarrollo económico –y concretamente los factores que inciden en el crecimiento de la renta y del PIB en una sociedad–, creemos de mayor interés presentar el modelo de M. Woolcock, que es más amplio y puede aplicarse a dinámicas de desarrollo que no estén centradas sólo en los aspectos económicos.

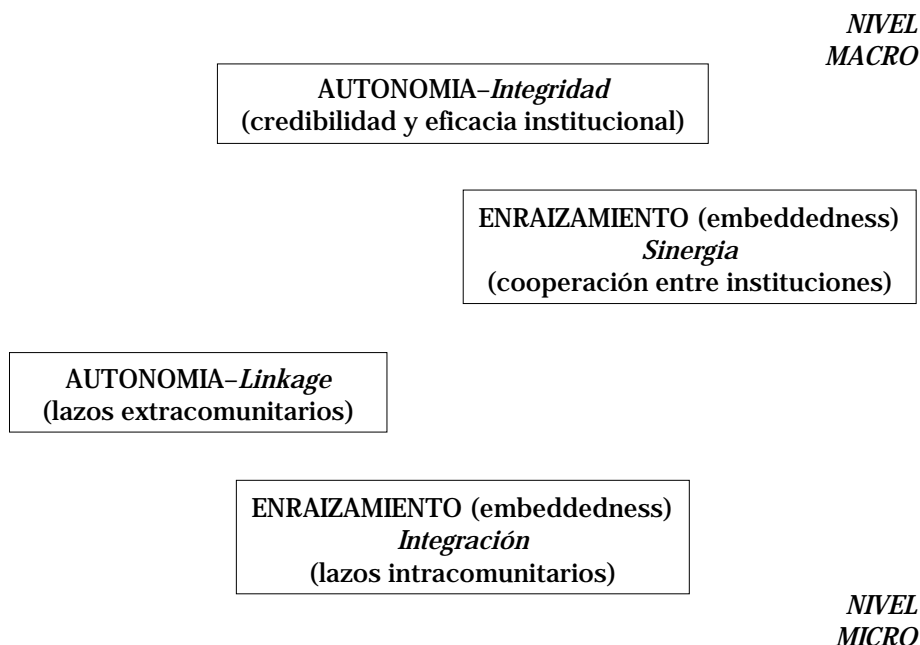
M. Woolcock considera necesario definir con más detalle los conceptos de “embeddedness” y “autonomy” y analizar mejor cómo se manifiestan en los niveles macro y micro. En el nivel micro, amplía el concepto de “embeddedness” –que en el modelo anterior se refería sobre todo a los lazos sociales intracomunitarios, es decir, a las relaciones de los indivi-

duos con los de su propio grupo de referencia- y lo sustituye por el de “integration” (integración) –que incluye también las relaciones con otros miembros de la comunidad-; el concepto de “autonomy” –que hacía referencia a la participación de los individuos en redes extracomunitarias- es sustituido por el de “linkage” (conexión, contacto) –incluyendo el compromiso de los individuos con las instituciones de la sociedad civil. En el nivel macro, el concepto de “embeddedness” –referido en el primer modelo a las relaciones Estado–sociedad civil- es sustituido ahora por el de “synergy” –incluyendo la cooperación entre instituciones tanto públicas como privadas-; el concepto de “autonomy” –capacidad, competencia y credibilidad de las instituciones políticas locales- es ampliado y sustituido por el de “organizational integrity” –incluyendo la eficiencia de la burocracia administrativa tanto en las instituciones públicas locales, como en las organizaciones privadas.

Cada uno de esos nuevos conceptos tiene un referente clásico en la sociología. Así, en el nivel micro, la importancia del concepto de “integration” (integración social) es derivada inicialmente de las nociones durkheimianas de solidaridad orgánica y mecánica. La idea de “linkage” procede de G. Simmel, quien reconocía que las comunidades pobres necesitaban generar lazos sociales que se extendieran más allá de los grupos primarios si querían salir de la pobreza y emprender proyectos duraderos de desarrollo. En el nivel macro de los procesos de desarrollo, la idea de la “organizational integrity” tiene sus orígenes en M. Weber, quien argüía que el desarrollo económico estaba íntimamente asociado a la emergencia de burocracias formales y a la universalización de las normas –la “rutina de la administración” en palabras del propio M. Weber-, ya que eso provee de bases seguras y predecibles para que los intereses individuales y las capacidades de los individuos puedan ser canalizadas hacia proyectos colectivos. Esta idea de la burocratización como algo intrínseco al proceso de modernización la extendió M. Weber a otros ámbitos organizacionales –como las empresas o los partidos políticos-, si bien avisó de que, a partir de un determinado nivel, la burocracia puede convertirse en un obstáculo para que las instituciones adopten reformas capaces de permitirles adaptarse a los contextos de cambio. El tema de la estructura y tamaño apropiados de la burocracia se convertiría en un tema de debate entre los sociólogos, especialmente en lo concerniente a la burocracia estatal. Por ejemplo, los institucionalistas se han ocupado de este asunto, y han planteado dos dimensiones clave para responder a esas cuestiones: a) las estructuras internas que establecen y

perpetúan la capacidad y credibilidad de las instituciones, y b) las relaciones externas que las instituciones mantienen con su entorno exterior –es decir, el formado por los clientes y beneficiarios de sus servicios. De ese debate sobre el nivel macro de los procesos de desarrollo, surge la idea de “organizational synergy”, que, refiriéndose a las relaciones Estado–sociedad, es definida como los lazos que conectan a los ciudadanos y a los funcionarios públicos, pero que, ampliada a todo tipo de organizaciones formales, se refiere a las relaciones estrechas de cooperación entre cúpulas organizativas (Evans, 1996). Estas cuatro dimensiones amplían el concepto de capital social y lo hacen más útil para analizar las dinámicas de desarrollo, combinando los niveles macro y micro (Figura nº 1).

Figura nº 1



Fuente: A partir de ilustraciones de Woolcock (1998)

De igual modo que diferentes tipos de combinación de las dimensiones “integration” y “linkage” conducen a diferentes resultados en los procesos de desarrollo a nivel micro, así también diferentes combinaciones de las dimensiones “organizational integrity” y “organizational synergy” conducen a diferentes resultados en el nivel macro. Estas cuatro dimensiones del capital social (integration, linkage, integrity, synergy) pueden combinarse haciendo interactuar los niveles macro y micro, y dando cuenta así de un amplio rango de dinámicas de desarrollo a lo largo de una especie de *continuum*, en uno de cuyos extremos se situaría lo que podría denominarse una dinámica de “individualismo anárquico” –en la que están ausentes las cuatro dimensiones del capital social– y en el otro una dinámica de “autonomía positiva” –en la que estarían presentes las cuatro dimensiones. Lo importante es tener en cuenta que la misma dimensión de capital social puede tener distintos efectos en materia de desarrollo según con cual de las otras dimensiones aparece combinada, lo que plantea importantes debates teóricos.

Para clarificar las bases de este debate, conviene distinguir, aunque sólo sea a efectos analíticos, entre procesos de desarrollo “bottom-up” (de abajo hacia arriba o ascendentes) y procesos “top-down” (de arriba hacia abajo o descendentes), y analizar en cada uno de ellos los efectos que se derivan de la combinación de las cuatro dimensiones del capital social (Figuras nº 2 y 3).

3.1. Los dilemas de los procesos bottom-up (de abajo-arriba o ascendentes)

En estos procesos (Figura nº 2), la dimensión de “integration” constituye una importante fuente de capital social, al capacitar a los miembros de una comunidad para intercambiar una amplia gama de servicios y recursos entre sí –desde información para encontrar empleo, hasta el cuidado de los niños o la utilización común del transporte–. Mientras más intensos sean tales lazos sociales en una comunidad y más se extienda la mutua confianza entre sus miembros, mayor será el stock de esta forma de capital social. No obstante, surge un dilema, por cuanto que más capital social no necesariamente significa mejor. Por ejemplo, si el sentimiento de confianza mutua se extiende sólo a los miembros de la familia o a los parientes más cercanos, no es probable que eso sea un factor positivo para el desarrollo de una comunidad, ya que lo único que hace es reforzar las lealtades étnicas y familiares de los individuos, desincentivando la movilidad social y las relaciones extragrupalas.

Figura nº 2*Estrategias “bottom-up” (o ascendentes) del desarrollo*

		INTEGRACION (relaciones intracomunitarias)	
		<i>NIVEL BAJO</i>	<i>NIVEL ALTO</i>
LINKAGE (relaciones extracomunitarias)	<i>NIVEL BAJO</i>	Individualismo amoral	Familismo amoral
	<i>NIVEL ALTO</i>	Anomia	Oportunidades de autonomía

Fuente: A partir de ilustraciones de Woolcock (1998)

Esta situación fue calificada por R. Bandfield (1958) de “amoral familism” –que es una situación equivalente a la de “group-focused development” analizada por A. Hirschmann–, y en ella se da la presencia de la dimensión “integration” del capital social, pero la ausencia de la de “linkage”. Esta idea se ha utilizado para explicar los problemas del paso a la economía de mercado en Rusia, al señalar que cuando hay una situación de familismo amoral no es conveniente llevar a cabo fuertes procesos de privatización, debido a que los medios liberados suelen ser controlados por familias o grupos primarios con criterios particularistas y no universalistas.

Otra situación, bastante rara es verdad –y que M. Woolcock cita utilizando el excelente análisis realizado por la antropóloga M. Mead de la tribu Ik en Uganda–, es la que algunos autores han denominado “amoral individualism”, en la que no hay un sentimiento generalizado de confianza mutua entre los ciudadanos de una comunidad –y ni siquiera confianza entre los miembros de una familia– y en la que los individuos viven, por alguna circunstancia, aislados de toda forma de red social. Es una especie de situación hobbesiana en la que están ausentes tanto la dimensión “integration”, como la “linkage”, situación que, en el caso de las sociedades occidentales, puede observarse en los grupos de los “sin techo” o de algunos pobres que se dedican a la mendicidad.

Una tercera situación, clásicamente asociada a la modernización y a los barrios urbanos, es la de “anomia”, donde los individuos tienen libertad

(recién conquistada) y oportunidades para participar en un amplio rango de actividades, pero carecen de una base estable de valores comunitarios que les guíen, apoyen y den identidad. Es una situación en la que está presente la dimensión “linkage”, pero no la de “integration”; todos los estudios empíricos realizados a ese respecto con comunidades de inmigrantes muestran que allí donde hay “demasiada libertad” y no suficiente “identidad comunitaria”, las estrategias de desarrollo suelen tener poco éxito. En comunidades pobres, por tanto, es necesario que se dé una adecuada combinación de “linkage” y de “integration”.

M. Granovetter estudió estos dilemas “bottom-up” del desarrollo observando que los individuos y grupos que intentan crear empresas y emprender proyectos colectivos se enfrentan, por un lado, al problema de la insuficiente solidaridad entre ellos, que genera una falta de confianza, y por otro, al problema de la solidaridad incontrolada, que produce excesivas demandas de tipo clientelar no guiadas por criterios de racionalidad económica. En estas comunidades, los grupos e individuos necesitan forjar y mantener relaciones que trasciendan el ámbito de su comunidad específica, para que tengan éxito las estrategias de desarrollo. Un stock de capital social en la forma de “integration” puede ser útil en una primera fase, ya que permite iniciar las estrategias de desarrollo, pero debe ser complementado más tarde con la construcción de nuevas formas de capital social del tipo “linkage” con miembros externos a la propia comunidad.

3.2. Los dilemas de los procesos “top-down” (de arriba hacia abajo o descendentes)

Las dinámicas internas que tienen lugar en comunidades pobres que emprenden proyectos de desarrollo no suceden aisladas, sino en contextos históricos concretos y en sistemas de regulación específicos que pueden fortalecer o socavar la capacidad de los grupos e individuos de la sociedad civil para organizar sus propios intereses colectivos. A su vez, tales grupos pueden jugar un importante papel en la configuración y resultados de las políticas públicas. La naturaleza de las relaciones sociales es, por tanto, crucial para comprender tanto los proyectos y posibilidades de los grupos económicos, como su eficacia en conformar la voluntad y capacidad del Estado –y otros grandes actores corporativos– para actuar de un modo favorable al desarrollo. Centrarse en las condiciones que apoyan una complementariedad y cooperación efectivas entre el Estado y la sociedad civil, y más generalmente entre los sectores público y privado, nos ayuda a forjar una vía

intermedia entre los rígidos modelos socialistas, las prescripciones comunitaristas y las simplistas doctrinas del libre mercado, a la hora de explicar los problemas del desarrollo. La vía que ofrece M. Woolcock propone una más sofisticada comprensión del rol de las relaciones Estado-sociedad en los procesos de desarrollo, arguyendo que, en la práctica de estos procesos, se da una diversidad de resultados según cómo se combine el tipo de estructura organizacional del Estado y su articulación con la sociedad civil. Al igual que hizo en el análisis de los procesos "bottom-up", tal diversidad es analizada por M. Woolcock combinando las distintas dimensiones del capital social (ver Figura nº 3) en una especie de gradación de situaciones.

La primera situación, que sería la más desfavorable para emprender políticas de desarrollo, es la de "collapsed states" –o Estados colapsados, utilizando el término de I. Zartman (1995)–, como es el caso de algunos países africanos, donde reina la anarquía y donde el Estado prácticamente ha dejado de existir; es una situación en la que, utilizando los conceptos de M. Woolcock, se diría que no hay ni "organizational integrity" ni "organizational synergy".

Una segunda situación es la que, tomando el término utilizado por P. Evans (1992 y 1995), podría denominarse Estados depredadores, en la que hay Estado, pero no una burocracia estatal competente, lo que conduce a corrupciones rampantes y a la expropiación de la propiedad privada y de los bienes comunales (donde los hubiera) y a la violación de los derechos humanos. Utilizando la terminología del marco teórico de M. Woolcock, diremos que ésta es una situación en la que hay un aceptable nivel de "organizational synergy" –hay un aparato estatal formalmente constituido–, pero no hay nada de "organizational integrity" –el aparato es corrupto–, situación que puede encontrarse en muchos países latinoamericanos.

Una tercera situación es la de los Estados (o comunidades) débiles e ineficientes (Migdal, 1988), en la que se da un aceptable e incluso elevado nivel de "organizational integrity" –hay aparatos estatales, gestionados por funcionarios sometidos al imperio de las leyes, que respetan el funcionamiento de la sociedad civil–, pero un casi inexistente nivel de "organizational synergy" –el aparato estatal no es eficiente en su funcionamiento y no es capaz de responder adecuadamente a las demandas de los ciudadanos, ni de apoyar las iniciativas que surgen de la sociedad civil, ni es sensible a las demandas de grupos vulnerables como las mujeres o los discapacitados. Esta situación es la que puede observarse en países como la China de antes

de los años 70 o en algunos países ex-comunistas que experimentan la transición a la economía de mercado.

Figura nº 3
Estrategias “top-down” (o descendentes) del desarrollo

		INTEGRIDAD ORGANIZACIONAL (eficiencia y credibilidad en las instituciones)	
		<i>NIVEL BAJO</i>	<i>NIVEL ALTO</i>
SINERGIA (cooperación Estado/sociedad civil)	<i>NIVEL BAJO</i>	Anarquía (Estados colapsados)	Ineficiencia (Estados débiles)
	<i>NIVEL ALTO</i>	Corrupción nepotismo, expoliación (Estados depredadores)	Cooperación, interlocución <i>accountability</i> (Estados favorables al desarrollo)

Fuente: A partir de ilustraciones de Woolcock (1998)

Algunos enfoques de la teoría del desarrollo ven en estas tres situaciones al Estado como el problema y no como la solución. Pero, según M. Woolcock, sería necesario analizarlas desde esa otra tradición, hoy algo olvidada, que ve al Estado, al mercado y a la sociedad civil, como productos de un entorno institucional y cultural históricamente dado, pero también como factores que contribuyen a la creación de dicho entorno. Desde ese punto de vista, sería teóricamente posible definir una cuarta situación en la que se produce una interacción dinámica y sostenida entre, de un lado, un Estado competente y responsable de sus funciones, y, de otro, los distintos ámbitos de la sociedad civil a los que presta sus servicios. Es ésta una situación que podría denominarse de “developmental states” –Estados favorables al desarrollo, como lo fue en su día Japón, y lo ha sido más recientemente Corea del Sur–, en la que se da un elevado nivel tanto de “organizational synergy”, como de “organiza-

tional integrity”. En ella emerge una estructura institucional favorable al desarrollo, gracias a que el Estado ha establecido lazos para canalizar las demandas de la sociedad civil mediante un proceso continuo de negociación e interlocución (es lo que P. Evans llama “embedded autonomy”).

Es importante señalar que si bien este tipo de enfoque se centra en las relaciones Estado–sociedad, lo que en él se dice puede ser válido para cualquier otra forma de procesos de desarrollo ascendentes en los que se implican agencias no gubernamentales que tienen que relacionarse con los grupos e individuos de las comunidades rurales a las que dirigen sus programas. De ahí que las conclusiones de los estudios realizados desde este enfoque tengan una gran utilidad para explicar una amplia gama de dinámicas de desarrollo en zonas rurales: desde aquéllas en las que el protagonismo lo asume el Estado a través de políticas públicas directamente aplicadas por su aparato estatal, hasta aquellas otras en las que el protagonismo lo asumen los propios grupos organizados de la sociedad civil o incluso las organizaciones no gubernamentales (ONGs) que actúan en dichas zonas.

4. Las políticas de desarrollo, desde la perspectiva del “capital social”

Después de haber analizado por separado los dilemas “bottom–up” y “top–down” del desarrollo, M. Woolcock apuesta por una combinación de ambas estrategias como forma solvente de asegurar el éxito de las políticas de desarrollo. Señala, que, en muchas ocasiones, el fracaso de esas políticas se debe a que no se resuelven adecuadamente los dilemas que acompañan a esos dos niveles del proceso de desarrollo: en unos casos, se centran en resolver los dilemas “bottom–up”, pero olvidan los “top–down” y viceversa.

Combinando las cuatro dimensiones del capital social –integration, linkage, integrity y synergy, cada una de ellas presentándose con valores altos o bajos– y los dos niveles de los procesos de desarrollo, M. Woolcock propone 16 posibles resultados lógicos en los procesos de desarrollo. En un extremo estaría la situación de “individualismo anárquico”, en la que las cuatro dimensiones del capital social están ausentes –tienen valores muy bajos o nulos–, y en el otro estaría la situación de “beneficent autonomy” (o de “embedded autonomy” en palabras de P. Evans, 1995) –autonomía positiva o beneficiosa–, en la que las cuatro dimensiones toman valores altos, pasando por distintos resultados conforme aparecen combinados sus diversos valores.

La interacción sostenida de relaciones que conecten los niveles “bottom-up” y los “top-down” no es tarea fácil de lograr. Por ejemplo, en lugares donde los dilemas “bottom-up” son especialmente agudos, la intervención directa de agencias “top-down” puede llegar a provocar más problemas que solucionar los que hay, puesto que tal intervención tiende a cambiar las propias condiciones que la hicieron necesaria. Por ello, es necesario que la interacción entre esos dos niveles de los procesos de desarrollo sea una interacción dinámica: así, en el caso del desarrollo “bottom-up”, lazos intensivos intra-comunitarios (integration) deben estar coexistiendo con redes extra-comunitarias más extensivas, aunque más débiles (linkage); al mismo tiempo, se deben dar combinaciones “top-down” de relaciones Estado-sociedad (synergy) que coexistan con lazos cohesionados entre los agentes sociales y económicos (integrity). Este enfoque del capital social identifica obstáculos en los procesos de desarrollo, pero también arroja luz sobre algunas oportunidades para la acción pública y plantea interesantes cuestiones para la puesta en marcha de esas políticas. Por ejemplo, los altos niveles de integración que caracterizan a las relaciones sociales indígenas en muchas comunidades pobres, ¿constituye o no un recurso que puede ser utilizado como base para construir programas de desarrollo? Si la respuesta es afirmativa, el siguiente paso sería el de cómo utilizar dicho recurso.

5. Implicaciones para la teoría y la práctica política del desarrollo

La teoría del desarrollo ha intentado explicar por qué algunos países son capaces de crear y mantener entornos institucionales que conducen a procesos de desarrollo. Para ello, es necesario analizar de un modo claro las condiciones que hacen coherentes en cada comunidad las relaciones entre Estado-sociedad, entre grupos privilegiados y marginales –entre los agentes “donantes” y los agentes “receptores” del desarrollo. Si el capital social lo hemos definido como un determinado tipo –con una determinada naturaleza e intensidad– de relaciones personales e institucionales en una comunidad, y si hemos planteado la idea de que puede ser positivo o negativo, la cuestión a responder sería la de conocer cuáles son las condiciones que hacen que se dé un capital social favorable al desarrollo. Algunos autores proponen la tesis siguiente: el capital social será bajo allí donde se dé una situación de desigualdad de clase, sexo y étnica, creciente y legitimada socialmente; allí donde la pobreza sea endémica, no haya redes de protección social y sea difícil salir de ella mediante empleos estables (Foster, 1958 y Sen, 1981); allí

donde el imperio de la ley sea débil e injusto; allí donde la clase política no sea libremente elegida y los votantes tengan pocas opciones electorales serias; allí donde los grupos dominantes y dominados tenga poco espacio común compartido; allí donde la guerra, la hambruna, la inflación desbocada o el desempleo crónico hagan imposible el orden y la posibilidad de planificar el futuro; allí, finalmente, donde las minorías son abiertamente discriminadas. Todas estas condiciones emergen históricamente, erosionando el stock de “integration” y de “linkage” de una comunidad, así como su stock de “organizational integrity” y de “organizational synergy” (Woolcock, 1998).

Estas afirmaciones pueden parecer autoevidentes, pero la realidad es que las teorías del desarrollo que han dominado en las últimas décadas, y que han enfatizado la importancia del libre mercado, de las privatizaciones y de los gobiernos democráticos mínimos en las estrategias desarrollistas, han dado muy poca importancia a esos otros factores ligados a las dimensiones del capital social que hemos estudiado aquí. Las diferencias de unos países con otros en materia de desarrollo no pueden ser explicadas ni por las teorías neoutilitaristas –que dicen que eso es debido simplemente a que los agentes implicados tienen distintas actitudes hacia la cooperación y que el Estado es el problema y no la solución–, ni por las explicaciones culturales de las teorías de la modernización, ni por los argumentos de las teorías de la dependencia –que enfatizan la importancia de la explotación centro–periferia. Para comprender esas diferencias, señala Woolcock, se debe incorporar un análisis de las relaciones sociales existentes en una comunidad y de la naturaleza de las relaciones Estado–sociedad civil dentro de ella. La cultura, el poder o la racionalidad pueden jugar un papel importante en los procesos de desarrollo, pero los resultados de estos procesos se materializan a través de relaciones concretas que es preciso conocer y desentrañar. Es imposible comprender las posibilidades de unas políticas de desarrollo sin conocer las características de las relaciones sociales existentes tanto en el nivel micro como macro, ni sin saber cómo se articulan estos niveles entre sí, ni cómo ese tipo de articulación ha emergido históricamente en cada comunidad⁶.

⁶ En esta misma línea trata J. FEDDERKE ET AL. (1999) el papel del Estado como inductor de determinadas formas de capital social que pueden tener efectos positivos para el desarrollo, aunque también negativos si entran en conflicto con el nivel de capital social existente en una comunidad.

6. Algunas reflexiones finales

El enfoque moderno del capital social ofrece un marco teórico de gran utilidad para responder a esas cuestiones, siempre que tengamos en cuenta cuáles son sus fundamentos básicos. En este sentido es conveniente recordar algo que se dijo al principio.

- a) Que la idea general de capital social se convierte en una idea fuerte y sólida si combinamos en ella las tres tradiciones clásicas de donde parte –la de E. Durkheim, y la idea de que las relaciones sociales son construcciones de agentes racionales; la de M. Weber, y la idea de que son el resultado de normas primordiales, y la de G. Simmel, y la idea de que son construcciones culturales–, y buscamos una explicación socioestructural de la vida económica, que identifique la forma en que se articulan las relaciones sociales, el entorno institucional que las conforman y su emergencia y continuidad histórica.
- b) Que las definiciones de capital social se deberían centrar más en las fuentes de donde éste surge, que en sus efectos, ya que, como hemos señalado a lo largo de este artículo, los costes y beneficios del capital social suelen presentarse asociados a una determinada fuente, cuya funcionalidad para el éxito de los procesos de desarrollo puede cambiar a lo largo de dichos procesos: así, una determinada fuente de capital social –por ejemplo, unas relaciones sociales basadas en una estrecha integración entre los miembros de una comunidad–, que en una primera fase produce efectos beneficiosos para el desarrollo, puede que, cuando el proceso esté más avanzado, lo que produzca sea costes y perjuicios para la continuidad de dicho proceso. Por eso, las relaciones entre los niveles “bottom-up” y “top-down” deben ser unas relaciones de cooperación dinámica adecuándolas a cada fase de los procesos de desarrollo. Las consecuencias (positivas o negativas) de una determinada combinación de relaciones sociales e institucionales pueden ser un buen indicador del capital social existente en una comunidad, pero sólo eso, un indicador, que no debe ser confundido con el capital social que refleja. El capital social es precisamente esa combinación de relaciones sociales, una combinación que no es a priori ni buena ni mala, sino que sus consecuencias dependen del estadio en que nos encontremos del proceso de desarrollo. Sabiendo eso, el capital social puede ser aumentado con fines desarrollistas en una comunidad por la intervención de agentes de desarrollo, favore-

ciendo aquella combinación de relaciones sociales e institucionales – es decir, un determinado tipo de capital social– que sea más positiva para el crecimiento económico, la dinámica participativa, la eficiencia del aparato estatal...

En definitiva, las diferencias entre unas zonas y otras en materia de desarrollo pueden comprenderse mejor cuando se las ve como resultado de procesos históricos en los que se da una determinada combinación de relaciones sociales e institucionales. La estructura del Estado, la naturaleza y grado en que éste se implica en la sociedad civil y la forma en que ésta se estructura al nivel de las comunidades, son los factores clave que explican el éxito o el fracaso de los procesos de desarrollo en estas zonas. Como señala A. Greif (1993 y 1994), el crecimiento económico no es una simple función de la tecnología y las preferencias de los ciudadanos, sino un complejo proceso en el que la organización de la sociedad juega un papel significativo, pero que refleja, a su vez, procesos económicos, culturales, políticos e históricos; de ahí que sean muy convenientes los estudios históricos comparados. Estos factores han sido considerados por algunos enfoques de las teorías de desarrollo como epifenómenos, dándoles una importancia secundaria, en beneficio de los resultados macroeconómicos de las políticas desarrollistas. Las más recientes aproximaciones a los problemas del desarrollo, como ésta del capital social, prestan atención a las bases institucionales de estos procesos, sin que ello signifique negar la importancia que tiene obtener unos resultados macroeconómicos adecuados.

En resumen, el enfoque desarrollado por M. Woolcock, ampliando las dimensiones del capital social, tiene el mérito, junto a otras aportaciones complementarias como la de J. Fedderke et al. (1999), de ofrecer un punto creíble para posibilitar la entrada de los aspectos sociopolíticos en una aproximación multidisciplinaria a los problemas del desarrollo en zonas pobres. Antropólogos, economistas, historiadores, sociólogos, politólogos y responsables políticos, tienen posibilidad de participar en un debate común sobre estos problemas gracias precisamente al marco abierto que ofrece este enfoque amplio del capital social.

7. Referencias bibliográficas

- BANDFIELD, Edward (1958): *The Moral Basis of a Backward Society* (Nueva York: Free Press).
- BECKER, Gary (1962): "Investment in human capital: a theoretical analysis", *Journal of Political Economy*, 70, pp. 9–49.
- BOIX, Carles y POSNER, Daniel N. (1996 y 2000): "Making Social Capital Work. A review of Robert Putnam's *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*", Working Paper Series 96–4 (Cambridge: Harvard University Centre for International Affairs). Hay una versión española de este artículo en *Revista Española de Ciencia Política*, vol. 1, nº 2, pp. 159–185.
- BOURDIEU, Pierre (1986) : "The forms of capital", in John Richardson (ed.), *Handbook of Theory and Research for the Sociology of Education* (Westport: Greenwood Press).
- BOURDIEU, Pierre y PASSERON, Jean-Claude (1990): *Reproduction in education, society and culture* (Londres: Sage) (1ª versión en francés en 1970)
- BURT, Ronald (1992): *Structural holes* (Cambridge: Harvard University Press).
- COLEMAN, James (1988): "Social capital in the creation of human capital", *American Journal of Sociology*, 94, pp. S95–S120.
- (1990): *Foundations of Social Theory* (Cambridge: Harvard University Press).
- ETZIONI, Amatai (1993): *The Spirit of Community* (Nueva York: Crown Publishers).
- EVANS, Peter (1992): "The State as problem and solution: embedded autonomy, and structural change", in Stephan Haggard and Robert Kauffman (eds), *The Politics of Economic Adjustment* (Princeton: Princeton University Press).
- (1995): *Embeddedness Autonomy* (Princeton: Princeton University Press).
- (1996): "Government Action, Social Capital and Development: Reviewing the Evidence on Synergy", *World Development*, 24/6: 1122
- FEDDERKE, Johan ET AL (1999): "Economic Growth and Social Capital. A critical reflection", *Theory and Society*, vol. 28/5, pp. 709–745.
- FOSTER, George (1965): "Peasant society and the image of limited good", *American Anthropologist*, 67: 293–315.
- FUKUYAMA, Francis (1995): *Trust: the social virtues and the creation of Prosperity* (New York: The Free Press).

- GREIF, Avner (1993): "Contract enforceability and economic institutions in early trade", *American Economic Review*, 83: 525-549.
- (1994): "Cultural beliefs and the organization of society: a historical and theoretical reflection on collectivist and individualist societies", *Journal of Political Economy*, 102: 912-950.
- GRANOVETTER, Mark (1973): "The strength of weak ties", *American Journal of Sociology*, 78, pp. 1360-1380.
- (1985): "Economic action and social structure: the problem of embeddedness", *American Journal of Sociology*, 91: 493
- HIRSCHMANN, Albert (1958): *The Strategy of Economic Development* (New Haven: Yale University Press)
- HERREROS, Francisco (2001): "Social capital, associations and civic republicanism", en Michael Saward (ed.), *Democratic Innovation, Deliberation, Representation and Association* (Londres: Routledge).
- JACOBS, Jean (1961): *The Life and Death of the Great American Cities* (Nueva York: Random House).
- LOURY, Glenn (1977a): "The economic of discrimination: getting to the core of the problem", *Harvard Journal of African American Public Policy*, 100.
- (1977b): "A dynamic theory of racial income differences", en P.A. Wallace y A. Le Mund (eds.), *Women, minorities and employment discrimination* (Lexington: Lexington Books)
- MIGDAL, Joel (1988): *Strong Societies and Weak States: State-Society Relations and State Capabilities in the Third World* (Princeton: Princeton University Press).
- MONTERO, José Ramón y TORCAL, Mariano (2000): "La formación y consecuencias del capital social", *Revista Española de Ciencia Política*, vol. 1, nº 2, pp.79-121.
- OLSON, Mancur (1965): *The Logic of Collective Action* (Cambridge: University Press). (1982): *The Rise and Decline of Nations* (New Haven: Yale University Press).
- POLANYI, Karl (1957): *The Great Transformation* (Boston: Beacon Press).
- PORTES, Alejandro (1998): "Social capital: Its Origins and Application in Modern Sociology", *American Review of Sociology*, nº 24, pp. 1-24.

- PORTES, Alejandro (ed.) (1995): *The Economic Sociology of Immigration: Essays on Networks, Ethnicity and Entrepreneurship* (New York: Russell Sage Foundation)
- PORTES, Alejandro y LANDOLT, Patricia (1996): "The downside of social capital", *The American Prospect*, 26: 18-21.
- PORTES, Alejandro y SENSENBRENNER, Julia (1993): "Embeddedness and immigration: notes on the social determinants of economic action", *American Journal of Sociology*, 98/6, pp. 1320-1350.
- PUTNAM, Robert (1993): *Making Democracy Work* (Princeton: Princeton Univ. Press).
- (1995): "Bowling alone. American's declining social capital", *Journal of Democracy*, 6/1, pp. 65-78.
- RUESCHEMEYER, Dietrich y EVANS, Peter (1985): "The state and economic transformation", en EVANS, Peter; RUESCHEMEYER, Dietrich y SKOCPOL, Theda (eds.), *Bringing the State back in* (New York: Cambridge University Press), 59.
- SCHAMBRA, Williams (1994): "By the people: the old values of the new citizenship", *Policy Review*, summer: 32-38.
- SCHULTZ, Theodor W. (1963): "Investment in human capital", *American Economic Review*, 51, pp. 1-16.
- SEN, Amartya (1981): *Poverty and Famines: An Essay on Entitlement and Deprivation* (New York: Oxford University Press)
- SKOCPOL, Theda (1995): *Social Policy in the United States: Future Possibilities in Historical Perspectives* (Princeton: Princeton University Press).
- SWEDBERG, Richard (1991): "Major traditions of economic sociology", *Annual Review of Sociology*, 17: 251-276.
- SWEDBERG, Richard y SMELSER, Neil (eds.) (1994): *Handbook of Economic Sociology* (Princeton: Princeton University Press).
- WOOLCOCK, Michael (1998), "Social capital and economic development: toward a theoretical synthesis and policy framework", *Theory and Society*, 27, pp. 151-208.
- ZARTMAN, Ian (ed.) (1995): *Collapsed States: The Disintegration and Restoration of Legitimate Authority* (Boulder: Lynne Rienner Publishers).