

## Como hacer funcionar la democracia

### Capital social y tradiciones cívicas en la Italia moderna

Robert Putnam<sup>1</sup>

Joan Subirats<sup>2</sup>

---

#### Prologo

El libro que aquí presentamos es ya todo un clásico de la Ciencia Política contemporánea, y como tal es un pleno acierto su inclusión en la nueva colección de “Clásicos Contemporáneos” que edita el Centro de Investigaciones Sociológicas. Desde la aparición del libro, y en menos de veinte años, Putnam ha logrado catapultar el concepto de “capital social” desde un ámbito estrictamente académico al mundo de las instituciones internacionales y al escenario de relaciones entre poderes públicos, mercado y sociedad civil. Un concepto que, si bien fue puesto en circulación anteriormente por otros autores, desde la aportación de Putnam ha alcanzado niveles de utilización que, aunque puedan resultar discutibles desde una lógica estrictamente académica, demuestran el atractivo de una formulación que, al menos aparentemente, es capaz de explicar situaciones, desequilibrios y problemas que no encuentran fácil acomodo en otras formulaciones. La clave del libro reside en la voluntad de explicar el buen rendimiento de las instituciones de gobierno, aunque posteriormente, la capacidad expansiva del concepto se demostró muy superior a este primer empeño.

---

## Como fazer a democracia funcionar

### Capital social e tradições cívicas na Itália moderna

#### Prólogo

O livro aqui apresentado já é um verdadeiro clássico da Ciência Política contemporânea e, como tal, trata-se de uma decisão plenamente acertada sua inclusão na nova coleção “Clássicos Contemporâneos” que edita o Centro de Pesquisas Sociológicas. Desde o surgimento do livro, e em menos de 20 anos, Putnam conseguiu catapultar o conceito de “capital social” de um âmbito puramente acadêmico para o mundo das instituições internacionais e o cenário das relações entre poderes públicos, mercado e sociedade civil. Um conceito que, embora tenha sido posto em circulação antes por outros autores, a partir da contribuição de Putnam atingiu níveis de utilização que, embora possam mostrar-se questionáveis sob uma lógica puramente acadêmica, demonstram o atractivo de uma formulação que, pelo menos aparentemente, é capaz de explicar situações, desequilíbrios e problemas que não são acomodados com facilidade em outras formulações. O ponto-chave do

---

<sup>1</sup> Colección Clásicos Ciencias Sociales – Centro de Investigaciones Sociológicas – Madrid, 2011

Texto enviado en 12 de marzo de 2014 y aprobado para publicación en 28 de agosto de 2014.

DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/1679-395117991>

<sup>2</sup> Doctor en Ciencias Económicas; Catedrático de Ciencia Política del Departamento de Ciencia Política e investigador y responsable del Programa de Doctorado del Instituto de Gobierno y Políticas Públicas de la Universidad Autónoma de Barcelona. Dirección: Passeig d’Urrutia, 17, 08042, Barcelona, Spain. E-mail: [Joan.subirats@uab.cat](mailto:Joan.subirats@uab.cat)

livro encontra-se na disposição de explicar o bom desempenho das instituições governamentais, embora, mais tarde, a capacidade de expansão do conceito tenha demonstrado ser muito superior a esse primeiro esforço.

---

## How making democracy work

### Social capital and civic traditions in modern Italy

#### Prologue

The book introduced herein is a true classic of contemporary Political Science and, as such, it is a fully right decision to include it in the new collection of “Contemporary Classics” edited by the Sociological Research Center. Since the book appearance, and in less than 20 years, Putnam managed to catapult the concept of “social capital” from a strictly academic environment to the world of international institutions and the scene of relations between government, market, and civil society. A concept that, although put into circulation before by other authors, since Putnam’s contribution has reached usage levels that, although may be disputable from a strictly academic rationale, demonstrate the attractiveness of a formulation that, at least apparently, is able to explain situations, imbalances, and problems that are not easily accommodated in other formulations. The key point of the book lies on the willingness to explain the good performance of government institutions, although later on the concept’s expansion capacity has proven to be far superior to that first effort.

---

#### Los precedentes

La historia del libro se inicia en un largo y sistemático trabajo de investigación que Robert Putnam inicia y lidera en 1970 aprovechando la oportunidad histórica de la puesta en marcha generalizada de la descentralización regional en Italia. Una descentralización, que anteriormente, si bien estaba prevista en la Constitución italiana de 1945, había tenido sólo un desarrollo parcial en algunas zonas del país. A partir del año 1983 fueron apareciendo los resultados de esta importante investigación, como fueron un primer artículo (PUTNAM, LEONARDI, NANETTI et al., 1983) y sobre todo el libro publicado en Italia y que llevaba por título “*La Pianta e le Radici*” (PUTNAM, LEONARDI y NANETTI, 1985). En la introducción del libro, los autores ponían de relieve las preguntas que inspiraron su trabajo: ¿qué son las regiones?, ¿qué han hecho?, ¿cómo lo han hecho?. Las preguntas trataron de responderse utilizando una variada gama de instrumentos metodológicos, cuantitativos y cualitativos. El libro constituía, en sí mismo, una buena aportación al conocimiento del sistema político italiano, y lograba aprovechar con acierto la oportunidad que implicaba la puesta en marcha simultánea de quince nuevos ordenamientos político-administrativos regionales y una rica metodología longitudinal y comparativa. Pero, con todo, no había en el volumen una voluntad de elevar los resultados del caso italiano a categorías teóricas de alcance más global, y tampoco se mencionaba explícitamente el tema del capital social como un elemento clave que explicara las diferencias de rendimiento entre regiones, ya que se aludía más bien a la “cultura cívica” como la variable central o determinante.

Deberemos esperar a 1993 para que, con la aparición del libro que aquí presentamos, el concepto de “capital social” inicie su periplo de popularización. Simultáneamente con la publicación de “*Making Democracy Work*”, Putnam publica un artículo en una revista no académica, *The American Prospect* (PUTNAM, 1993), donde resume las principales conclusiones de su libro. El subtítulo del artículo era ya elocuente sobre las potencialidades que Putnam trataba de vincular al concepto de capital social: “*Si queremos prosperidad, hemos de empezar a recomponer la estructura de la comunidad*”. El libro, ciertamente, era mucho menos explícito al respecto. Como podrá comprobar el lector, a lo largo de los cinco primeros capítulos, el volumen sigue el camino trazado en el “viaje” de investigación sobre la experiencia regional italiana. Pero, a diferencia de lo que ocurría en el anterior libro de 1985 ya mencionado, aquí se buscan más explícitamente

las raíces de las grandes diferencias entre el rendimiento institucional de las regiones del norte en relación con las del sur, y así el capítulo cuarto se concentra en las tradiciones cívicas de la Italia medieval y sus secuelas en la época contemporánea en forma de vínculos comunitarios. Es en el último capítulo del libro que aquí presentamos, cuando el concepto de capital social asume un claro relieve como resumen y condensación de ese conjunto de mecanismos de cooperación entre individuos, una capacidad de cooperación que reposa en la existencia de redes, de normas de reciprocidad que se desarrollan y se generalizan.

Su conceptualización de “capital social” recuperaba y revisaba aportaciones anteriores, especialmente de Coleman (COLEMAN, 1988), en las que se ponía de manifiesto la importancia de los vínculos horizontales y de carácter voluntario y/o solidario, que generan confianza, intercambio y reciprocidad. Vínculos y lazos que, en un círculo virtuoso, refuerzan la riqueza y el impacto positivo (colectivo e individual) de la cooperación. Distinguiéndolos así de los lazos o vínculos verticales, en los cuales predomina una lógica de clientelismo y de corrupción, de aprovechamiento individual de esos mecanismos y contactos de intercambio informal.

El trabajo de Putnam y de sus colegas, tenía el mérito de estar bien sustentado por una larga y trabajosa investigación que aprovechaba la oportunidad histórica de ver cómo una nueva estructura institucional de base regional, incidía o era a su vez condicionada, por el desigual desarrollo de las “dos Italias”: la Italia septentrional y la Italia meridional. En este sentido, recuperaba viejas polémicas, que, en clave anglosajona, tenían ilustres precedentes. En efecto, a mitad de los años 50, el sociólogo norteamericano, Edward C. Banfield se instaló con su familia en un pueblo de la Italia meridional (Chiaromonte, provincia de Potenza en Basilicata). Con una lógica casi antropológica, Banfield, después de un exhaustivo trabajo de campo, comparó el pueblecito italiano con Saint George, en el estado de Utah, que destacaba por su denso tejido asociativo y por un fuerte sentido de identidad comunitaria. Nada de eso encontró Banfield en Montegrano (como rebautizó el autor a la localidad de Chiaromonte), y sus conclusiones (publicadas posteriormente en forma de libro, Banfield, 1958), apuntan a que es una especie de “familismo moral”, plenamente instalado en la Italia meridional, lo que impide su desarrollo y progreso como colectividad. Cada familia nuclear sospecha de los demás, y se concentra en defender exclusivamente su núcleo estricto, despreocupándose de los problemas públicos o de la comunidad. No hay en “Montegrano” un “sentido cívico”, que, como apuntara Tocqueville, estaría en la base de una democracia bien asentada. Por tanto, afirmaba Banfield, no serían sólo los factores estructurales, como la pobreza, la ignorancia o la tradicional desconfianza hacia lo estatal-público, lo que explicaría los problemas y las actitudes de los habitantes del pueblo escogido para su experimento comparativo, sino que deberíamos añadir un factor clave, que resultaría “el eslabón perdido” en investigaciones anteriores sobre el subdesarrollo del sur de Italia. Ese eslabón perdido sería el hecho de que los habitantes de ese pueblo carecían del sentido moral, del sentido cívico que les hiciera sentirse formando parte de una comunidad. Lo importante para cada uno sería “maximizar las ventajas materiales e inmediatas de la familia nuclear, presuponiendo que todos los otros se comportarán de la misma manera”. Si no son capaces de confiar en los lazos colectivos, tampoco serán capaces de organizarse para mejorar el desarrollo económico común, y estarían así condenados al atraso. No se trata por tanto, para Banfield, de cambiar o mejorar el nivel de vida o aumentar el desarrollo, sino de preocuparse por cambiar de mentalidad, por rearmar moralmente la comunidad. No resulta pues extraño que Banfield (que luego trabajó como asesor de Nixon, Reagan o Ford), apuntara a los ejemplos del angloprotestantismo como referentes a tener en cuenta para cualquier proceso de desarrollo a emprender en situaciones similares a las que entendió encontrar en la población de la Basilicata.

El libro de Putnam está sustentado por un trabajo científico y por un itinerario de investigación notablemente más sólido y sofisticado que el emprendido por Banfield. Como podrán comprobar los lectores, el libro presenta una trama de análisis cuantitativos y cualitativos bien planteada y desplegada a lo largo de los muchos años de investigación y de trabajo de campo. Puede sorprender, en una obra de claros contenidos académicos, la voluntad de contrastar situaciones muy particulares y específicas de las instituciones y administraciones públicas de las regiones del sur y del norte tomadas como puntos de referencia para desarrollar su hipótesis principal. Pero, precisamente, a Putnam le interesa poner de relieve el error de querer buscar las variables explicativas del desarrollo desigual en Italia, o lo que es más importante, en otras partes del mundo, sólo en factores estructurales. Existen para él, elementos de carácter cultural-relacional que

tienen profundas raíces históricas, que se manifiestan esencialmente en pautas de relación social, en densidad de redes asociativas, en mecanismos de confianza y reciprocidad social, que acaban teniendo una significación clave para entender porqué, a pesar de tantos esfuerzos y tanta inversión pública, ciertos lugares y comunidades no logran salir de situaciones de atraso y subdesarrollo.

Aparentemente, Putnam seguía buena parte de los estudios anteriores sobre desarrollo político y modernización. Los gobiernos de las regiones italianas que mejor rendimiento tenían, eran aquellos que gobernaban en situaciones de alto desarrollo económico, buenos niveles educativos, base industrial y significativos niveles de presencia asociativa y de participación política de los ciudadanos. Pero, este desarrollo regional estaba condicionado por fuertes y asentadas tradiciones culturales y organizativas (de cooperación mutua y organización de la acción colectiva), cuyos orígenes se remontaban mucho tiempo atrás.

De esta manera, a una visión más estructuralista sobre el desarrollo y el rendimiento político, se le añade una perspectiva propia del neoinstitucionalismo histórico que incorpora elementos derivados del enfoque cultural (Almond, Verba, Inglehart) y del enfoque de acción racional. Su aportación clave y novedosa que se desplegará mucho más en el libro que aquí prologamos, afecta sobre todo a la manera de entender los estudios de política comparada. En efecto, su contribución pone de relieve la relevancia que cabe otorgar a las tradiciones cívicas en las resultantes de rendimiento político y de desarrollo económico, incorporando al mismo tiempo una visión propia de la elección racional, al considerar que cada individuo, coopera voluntariamente con otros actores (una voluntad de cooperación determinada por el capital social de cada comunidad), y es esa cooperación voluntaria la que acaba favoreciendo la satisfacción de los intereses colectivos y, por tanto, el rendimiento de las instituciones. El despliegue metodológico utilizado y la capacidad de mezclar distintas perspectivas y paradigmas teóricos, fueron claves para explicar el fuerte impacto al respecto del libro que presentamos.

Lo que hizo a Putnam y a su concepto de “capital social” convertirse en punto de referencia internacional en los temas de desarrollo y de consolidación democrática en los finales del siglo XX, fue precisamente que pretendía explicar lo que los análisis tradicionales, de base estrictamente económica o institucional, no parecían ser capaces de explicar. Estamos situados, como en el caso de Banfield, en la voluntad de dar con el “eslabón perdido”.

---

## El Capital Social

No sólo es significativo Banfield para entender el trabajo de Putnam. Como ya se ha señalado, otros autores habían utilizado el concepto de “capital social” como parte significativa de sus aportaciones. Coleman, Granovetter o Bourdieu serían algunos de los nombres a destacar en ese análisis de precedentes que usaron de alguna manera ese concepto en sus distintas aportaciones, cuando trataban de superar las divisiones tradicionales entre el ámbito de las relaciones económicas y el de las interrelaciones sociales, aunque con objetivos claramente no coincidentes. Evidentemente, lo que atrae del concepto es esa combinación de “riqueza” o “valor” que asociamos con la idea de “capital” y la coletilla “social” que precisamente, asociamos con algo que no es estrictamente económico. De alguna manera, con el concepto de “capital social” se prefigura un eje de relación que va de lo económico a lo social y de lo social a lo económico. Y es en ese recorrido en el que tratará de situarse Putnam vinculando rendimiento institucional, con raíces de tradición cívica y sus efectos en las capacidades de desarrollo de cada región italiana primero, o de cada país, cuando extiende y generaliza el concepto.

En el caso de Coleman (COLEMAN, 1988), el autor trata, en efecto, de reconciliar los enfoques de la sociología y de la economía para explicar mejor la acción social. Para ello incorpora la idea de que las relaciones entre individuos, a medida que perduran, incorporan no sólo factores de estabilidad social, sino que en si mismas acaban convirtiéndose en recursos para los propios individuos. La perdurabilidad tendría que ver con normas y con sanciones, y se añadirían así a los intereses individuales para condicionar o

delimitar las opciones de cada quién. Las personas, de esta manera, no sólo tendrían un stock de “capital humano” relacionado con sus “inversiones” educativas previas, sino que usarían recursos procedentes de sus lazos familiares (como analizó Coleman en trabajos anteriores dedicados a los temas educativos), de sus lazos sociales, de su pertenencia a una comunidad específica, para mejorar su capacidad competitiva, su capacidad para lograr sus objetivos.

No hay una definición muy precisa por parte de Coleman sobre qué componentes forman parte del “capital social”. Le preocupa más poner de relieve su funcionalidad, y su capacidad de explicar resultados positivos para los individuos de una comunidad, que tratar de definir de manera precisa sus componentes. Los ejemplos concretos que incorpora en sus análisis apuntan a elementos como la confianza como mecanismos que evitan o eluden elevados costes de transacción o complejas rutinas de control, pero todo ello en comunidades más bien cerradas y con gran densidad de interrelaciones, que castigan con la exclusión a quién abusa de esa confianza, actuando de manera oportunista. La confianza es pues un capital generado por “acciones” que van construyendo esa red de vínculos y de compromisos cruzados, expresión de las interdependencias existentes entre los individuos que componen esa comunidad. La confianza se ve complementada por los flujos de información que son también un capital a gestionar, y las normas y sanciones que reducen la incertidumbre y la tentación oportunista. Coleman apunta también a ciertas características de algunos entornos sociales que pueden favorecer la existencia de capital social, como sería la estabilidad, el compartir valores, o la existencia de vínculos cruzados (pertenencia múltiple de los mismos individuos a diversas redes o espacios, como escuelas, iglesias, etc.), ya que ello multiplica elementos como la confianza, la información o el control mutuo. Las críticas a sus aportaciones emanaron sobre todo de las imprecisiones sobre los perfiles exactos del concepto de “capital social”. Al entender que importaban más sus efectos que su conformación, y donde parecían excluirse los potenciales efectos perversos de la existencia de comunidades con fuertes dosis de capital social, pero cuyos fines podían ser muy distintos a los considerados “normales” o “positivos” en una sociedad determinada.

Los precedentes que aporta la sociología de las redes, sobre todo a partir de los trabajos de Granovetter (1973), al concepto de capital social son distintos. Destacaríamos aquí sobre todo los relacionados con la idea de “*embeddedness*” (GRANOVETTER, 1985), que entiende que no puede hablarse de las relaciones económicas sin situarlas, sin “encuadrarlas” en un marco de relaciones sociales. Toda acción está socialmente situada-condicionada. Cada individuo transporta consigo ese marco de relaciones en el que esta “inserto”, “encuadrado”, y por tanto constituye, para bien o para mal, su “capital social”. No podemos dejar de tener en cuenta ese conjunto de interrelaciones en ningún momento, y por tanto, tampoco las dinámicas económicas pueden entenderse despojadas de esas “incrustaciones”. Granovetter distingue “encuadramientos” relacionales, más bien cercanos y muy directos, de aquellos más estructurales, que aluden a las distintas redes de las que cada sujeto acaba formando parte. De hecho, las teorías posteriores de las redes van a apoyarse más en los análisis de Granovetter sobre “los lazos débiles”, a partir de las opciones que cada individuo pueda, en parte, ejercer sobre los tipos e intensidades de las relaciones sociales que atesora. Es en este sentido, que la red de relaciones que cada uno tiene (con su corolario de interdependencias, limitaciones y frecuencias), comporta un cierto capital social que puede permitir usos distintos, e impactos diversos en los trayectos vitales de cada quién. En aportaciones posteriores de otros autores, los recursos (de cada actor) y las relaciones (de esos mismos actores), forman parte de ese capital que puede tener formatos más individuales o colectivos, y que puede adoptar formas más competitivas o más colaborativas. En general, lo que es significativo de la aportación y la perspectiva de Granovetter es la idea de que el capital social de cada quién es fruto también de una cierta “inversión” en relaciones, en nexos, y por tanto, no es algo que te viene dado de manera inevitable, en relación al lugar en el que uno vive o a la familia que uno nace. Sigue existiendo el problema de si la existencia y el grosor de ese “capital social”, pueden ser atribuidos únicamente a los individuos, o si también puede “trasladarse” a los grupos. Es ahí donde Putnam desplegará todo el potencial del concepto, atribuyendo esa noción de “capital social” a toda una comunidad, región o nación.

También Bourdieu busca en su conceptualización del “capital social” un eslabón que le permita explicar porqué individuos dotados de recursos económicos y culturales relativamente equiparables, consiguen rendimientos vitales notablemente distintos. Y Bourdieu encuentra en la esfera de las relaciones grupales y



sus distintas densidades y características una parte de esa explicación. Pero a Bourdieu lo que le interesa es trabajar con esa variable como un factor a desarrollar para explicar mejor la reproducción de las situaciones de poder y sumisión. De ahí, entiendo, la importancia de incorporarlo en este breve recorrido de los precedentes a la obra que prologamos, ya que su “ethos” es muy distinto del que impulsa los demás autores mencionados o al propio Putnam. El tipo de relaciones específicas entre los individuos que componen un grupo son para los mismos más o menos permanentes, y son sobre todo útiles, en el sentido de mantener y reproducir las relaciones sociales ya existentes. El hecho de disponer de mejores conexiones sociales implicará el consolidar o aumentar las situaciones de poder y de influencia de cada quién. Al mismo tiempo, Bourdieu apunta a la existencia de desequilibrios de recursos y de poder en un grupo sometido asimismo a lógicas jerárquicas y de control sobre los sistemas de acceso a las ventajas que supone la pertenencia. Es precisamente esa falta de incorporación de la variable política y del grado de conflicto lo que otros autores han echado de menos en los análisis de Putnam (BOIX, 2000)

Putnam, en el último capítulo del libro que aquí presentamos, salta de su análisis más específicamente politológico y comparatista, a partir del que trataba de explicar el porque de las diferencias en el rendimiento institucional de distintas regiones italianas que habían iniciado su andadura de manera simultánea, a establecer un concepto, el de “capital social”, que hasta entonces no había aparecido (ni en los capítulos anteriores de este volumen, ni en el libro anterior, ya mencionado, publicado años antes en Italia). Para Putnam, el capital social existente en un territorio, en una región, en un país, facilita la vida de todos y cada uno de los individuos, y permite articular mejor intereses personales e intereses generales. A más capital social, mejores rendimientos sociales, políticos y económicos. El salto que se produce en este último capítulo consiste en pasar del concepto de cultura cívica, muy vinculado a elementos de carácter histórico (tradiciones republicanas y de autogobierno en el norte y centro, y autocráticas en todo el sur), o a desarrollos específicos después de la Unificación italiana (como, por ejemplo, una mayor presencia de asociaciones culturales y voluntarias, o de cooperativismo y de ayuda mutua en busca de mejores asideros para afrontar los cambios de la época), a un concepto de capital social que, rápidamente, el propio Putnam convertirá en una categoría con carácter explicativo en multitud de situaciones y problemáticas. Y ello se realiza tratando de vincular bases y enraizamiento cívicos con desarrollo socioeconómico, para así explicar la profundización contemporánea de las diferencias entre la Italia septentrional y la Italia meridional, o las diferencias internas en esos mismos dos grandes espacios. Putnam cierra el penúltimo capítulo con una pregunta clave: ¿porqué la herencia del pasado es tan significativa en la explicación del presente?. No hay una relación causa-efecto, afirma, pero lo que sí existe es un tema de equilibrio social. Resulta evidente, en este punto, recordar los trabajos de la reciente Premio Nobel de Economía, Elinor Ostrom sobre la acción colectiva y la producción de bienes públicos (OSTROM, 1990), que sin duda influyeron en la reconceptualización de Putnam sobre la significación del capital social y la perspectiva histórica, en la obra aquí presentada.

Lo que parece claro es que en esta obra, Putnam cambia el tono y su escala de reflexión desde lo que eran sus trabajos sobre la experiencia regional italiana que había ido emprendiendo desde 1970. Las reflexiones iniciales sobre cultura política y cultura cívica desembocan en un índice único con el añadido de la densidad asociativa. Pero, más allá de ello, el énfasis se pone en tratar de encontrar el factor explicativo esencial que permita entender las fuertes y constantes diferencias entre las distintas regiones italianas en relación con su rendimiento político, su capacidad institucional de responder a las exigencias y necesidades sociales, aprovechando precisamente la oportunidad histórica de que surja el nuevo ordenamiento regional de manera simultánea en todo el país. Putnam descarta que ello se deba a un grado distinto de desarrollo económico. Las regiones “cívicas” del norte generan círculos virtuosos a partir de sus tradiciones, de su densidad asociativa, que impulsan la voluntad ciudadana de participar, de ejercer sus derechos. Mientras, las regiones “incívicas” del sur sufren los efectos del círculo vicioso de la apatía, la desconfianza, la falta de sentido cooperativo. Es en este punto, y concretamente en el último capítulo como ya hemos mencionado, cuando Putnam recupera y subraya la idea de capital social como el eslabón que permita explicar esa gran disparidad territorial italiana. Los lazos horizontales en el norte generan lógicas de reciprocidad, de confianza y de cooperación, que se generalizan y reproducen. Las estructuras verticales, en cambio, encierran en sí mismas a los individuos y familias, que desconfían unos de otros, y cada uno trata de aprovechar de manera egoísta sus vínculos, sus lazos clientelares.

Las aportaciones previas de Coleman y, especialmente de Granovetter, toman aquí nuevos bríos, ya que ese tipo de lazos, que generan capital social, se forman de manera voluntaria, y además se produce un cambio de escala, ya que no se trata sólo de una lógica que explique el funcionamiento específico de una comunidad, sino que la articulación de redes, de vínculos entre sí, va generando dinámicas que alcanzan dimensiones mucho más complejas, social y territorialmente hablando.

---

### La expansión del concepto

Con posterioridad a la aparición del libro, Putnam en el artículo ya mencionado (PUTNAM, 1993), emprende la labor de expandir el concepto de capital social convirtiéndolo en un factor que explique las posibilidades de desarrollo de una nación, de una sociedad (BOIX y POSNER, 1998). De la misma manera que existe el capital humano y el capital físico, es decir, los conocimientos y los instrumentos que permiten mejorar la productividad de los individuos, afirma Putnam, al hablar de capital social nos estaríamos refiriendo a normas, redes y lazos de confianza que facilitan la coordinación y la cooperación entre las gentes para obtener un beneficio mutuo. Y el mismo Putnam considera que es precisamente desde la existencia mayor o menor de ese tipo de capital, desde donde pueden explicarse múltiples problemas existentes en los Estados Unidos, en países en transición, o en la falta de éxito de ciertas políticas de desarrollo. Las dinámicas asociativas, pueden no parecer especialmente conectadas con las dinámicas políticas o económicas, pero al desatender este tema, muchas de las inversiones en infraestructuras o en educación (ampliamente presentes en las políticas de desarrollo) pueden acabar siendo mucho menos duraderas y socialmente rentables, al no ir acompañadas de procesos de implicación y de urdimbre social que se las hagan suyas y las mantengan a lo largo de los años.

Esta es la lógica desde la que se puede entender el gran boom de popularización del concepto de capital social y de su divulgador que significó la aparición de “Bowling Alone” en 1995 (PUTNAM, 1995). Putnam encadena la idea de capital social con la idea de declive económico y político de los Estados Unidos. El país habría ido perdiendo densidad asociativo. Habrían ido reduciéndose los espacios en que la gente se encontraba para jugar (a los bolos), para cantar en la iglesia, o se ofrecía como voluntario en trabajos sociales o en la extinción de incendios. La gente habría ido, por tanto, votando menos, participando menos en sindicatos y en asociaciones de padres, y ello expresaría menores dosis de confianza mutua. Menores dinámicas y oportunidades para establecer lazos de reciprocidad. Lo importante para Putnam son las oportunidades de que la gente se encuentre cara a cara, de manera personalizada. La participación vía “afiliación”, sin implicación y contacto personal no cuenta.

Lo cierto es que el impacto de tales tesis fue muy rápido, y la popularización del mismo, así como su rápida incorporación en las dinámicas de funcionamiento de organismos internacionales como el Banco Mundial o la OCDE, fue también muy significativo. A partir del libro surgieron nuevos proyectos de investigación, se crearon webs (bowlingalone.com), se publicaron nuevos libros con análisis del capital social en distintos países (PUTNAM, 2002), y se profundizó en los aspectos normativos del concepto (PUTNAM, 2003) generando nuevas webs (bettertogether.org), con la pretensión de popularizar y divulgar el concepto así como sus consecuencias en el entramado comunitario norteamericano, generando un sinnúmero de actividades e iniciativas vinculadas con la construcción de capital social y sus efectos benéficos. En los últimos tiempos este autor ha conectado sus reflexiones sobre lazos comunitarios y sentido de pertenencia con las complejidades de la diversidad y la heterogeneidad racial y cultural (PUTNAM, 2007).

---

### La reconfiguración del debate en torno al capital social y los efectos de todo ello en España

No cabe duda pues que la publicación del libro que aquí prologamos es oportuna y necesaria. El impacto que tuvo el libro, y el aluvión de secuelas continuistas o críticas, y la persistencia de ese debate en los tiempos actuales, así lo demuestran. No podemos aquí incorporar toda esa abundante literatura. No es este nuestro objetivo. Pero, no queremos cerrar este prólogo sin referirnos a las principales líneas de debate que han ido

surgiendo alrededor de las aportaciones del libro y en parte del propio concepto de capital social. Así como ver brevemente el impacto de este conjunto de trabajos en España.

Como decíamos, la aparición del libro, generó una notable discusión y un encendido debate. De hecho, podríamos decir que fue tan importante el libro como la cascada de reacciones y de diversidad de análisis que inspiró. No pretendemos recoger aquí la abundantísima literatura generada, pero sí reseñar brevemente las críticas y reacciones más significativas y conocidas.

Algunos autores se centraron en un tema significativo que Putnam no resolvió en sus análisis: ¿Qué es lo que explica que la confianza, la cooperación y las dinámicas de reciprocidad que caracterizan el capital social de una asociación o entidad, sea igualmente útil y “virtuoso” en la comunidad, es decir en el conjunto de interacciones sociales?. Margaret Levi (1996) pone de relieve que Putnam no explica como se produce esa traslación, y otros autores (BOIX y POSNER, 1998), apuntan a la diversidad del mundo asociativo, y la importancia de tenerlo en cuenta a la hora de considerar su capacidad de construcción de capital social comunitario. Unas entidades son capaces de producir bienes públicos que pueden ser disfrutados por cualquier persona de la comunidad, sea esta una persona afiliada a la entidad o sea una persona desvinculada de la misma. Mientras que otras entidades se caracterizan por producir bienes que sólo pueden ser aprovechados por los miembros de las mismas. La distinción es significativa, ya que en el primer caso se requiere cooperación, mientras en el segundo el único requisito es la coordinación. Y por lo tanto la capacidad final de generar capital social útil para el conjunto de la comunidad será muy distinta.

No es extraño que, en esa línea, aparecieran también críticas relacionadas con los objetivos de las entidades o asociaciones. Si la fuerza e intensidad de la confianza tiene que ver con los lazos fuertes, lo cierto es que algunas asociaciones relacionadas con objetivos no muy confesables (mafia, organizaciones criminales, etc.) o muy específicos (asociaciones étnicas, religiosas, etc.), resuelven buena parte de los dilemas de la acción colectiva precisamente en base a ese “lado oscuro del capital social” que puede usarse para fines estrictamente particularistas y discriminatorios (GAMBETTA, 1988; OSTROM, 1998)

El trabajo de Putnam recibió críticas asimismo por la manera en que utilizaba los datos, o por cómo había entendido la historia de Italia (TRIGLIA, 1992). Se consideraba que en sus análisis no reconocía la evidente interdependencia entre los determinantes culturales y estructurales (incluyendo el diseño y funcionamiento de las instituciones políticas) en cualquier explicación de los resultados de la democracia. Y ello, se decía, es especialmente claro en el caso de Italia, donde la lógica colonial presente en los periodos de ocupación anteriores a la Unificación, se mantienen en parte en fases posteriores, con evidentes desigualdades en como el Estado italiano se relacionaba y operaba en las regiones del norte y en la regiones del sur. Lo que en definitiva apunta a que tales consideraciones no pueden pasar inadvertidas en un análisis de la capacidad cívica de ambas zonas del país (SABETTI, 1996; TARROW, 1996). Es evidente que detrás de esas referencias críticas, se alude asimismo a la notable ausencia en el análisis de Putnam del conflicto político y de las desigualdades socioeconómicas (TARROW, 1996; BOIX, 2000), aspectos estos que tienen sin duda mucho que ver sobre las diferencias entre los niveles de capital social de las diversas regiones italianas y su mejor o peor rendimiento democrático.

Lo cierto es que, más allá de los que consideraron que las aportaciones de Putnam eran básicamente una relectura de la cultura cívica (LAITIN, 1995), todas las perspectivas críticas reconocieron la significación de la obra de Putnam que aquí presentamos. Nadie puede dudar el gran cambio que implicó al reincorporar a los análisis del rendimiento institucional y del funcionamiento de la democracia, la importancia de la historia y de la cultura, y la necesidad de aproximaciones que supieran combinar perspectivas cuantitativas y cualitativas. Seguramente, ello explica que la obra de Putnam saltara tan rápidamente del debate académico al escenario de la formulación de políticas y abriera nuevas perspectivas en las estrategias de desarrollo.

En efecto, lo que atrajo sobre todo la atención de las instituciones y organismos multilaterales, fue la conexión entre capital social y crecimiento económico. El reto lanzado por Putnam con su obra y, particularmente, con sus secuelas, era que la no incorporación del análisis del capital social, y la ausencia de la preocupación por su formación y consolidación, explicaban buena parte de los fracasos en los programas



de desarrollo económico que se iban desplegando desde esas instituciones. Pero, de la misma manera, la existencia o no de capital social, y la preocupación por su “cultivo” podría explicar éxitos o fracasos en los procesos de transición democrática en los países del este de Europa o en procesos similares en América Latina, Asia o África.

Es evidente que la obra y las reflexiones de Putnam aparecieron en un momento propicio para su rápida apropiación por parte del Banco Mundial, el FMI o la OCDE. A mediados de los años 90 el nivel de críticas y la constatación de notorios fracasos en relación con la política de estas instituciones desplegada en los años anteriores, eran abrumadores. El, para algunos, excesivo economicismo y el dogmatismo con que imponían las soluciones estrictamente de mercado frente a los problemas de todo tipo que aquejaban a muchos de los países objeto de las ayudas y de las iniciativas de desarrollo, ofrecían un terreno propicio para un giro “social” por parte de estas instituciones. Y las propuestas y aportaciones de Putnam ofrecían alternativas no exploradas, que resultaban, al menos, prometedoras. De hecho, ya en 1996 el Banco Mundial incluye, de manera provisional, un apartado de capital social en sus informes sobre el desarrollo en el mundo. En el fondo, todos percibían las potencialidades del concepto. Para algunos era la variable que faltaba en sus análisis de desarrollo. Para otros, implicaba una ampliación notable del campo del análisis del desarrollo, que había sido copado por los economistas. Y, los más reacios, a los que les molestaba la falta de los análisis de poder y de conflicto en las aportaciones de Putnam, reconocían que la incorporación de esa variable obligaba a ampliar el campo de cuestiones y permitía una mayor pluralidad de aproximaciones. De alguna manera, el capital social se había convertido ya en un “concepto frontera” (PONTHIEUX, 2006).

El problema con los “conceptos frontera” es que si bien la flexibilidad en su uso permite el diálogo y el intercambio entre actores e investigadores con perspectivas y orígenes distintos, o la negociación en cómo actuar por parte de instituciones diversas, al final, de no ser suficientemente potente su contenido, el significado que acabará resultando más influyente será el del actor o institución más capaz de popularizar e imponer esa perspectiva (BOWKER-STAR, 1999). Y, en este sentido, el capital social fue muy bien recibido e incorporado en la estrategia de los grandes organismos multilaterales, en un momento en que la ortodoxia económica funcionaba con crecientes dificultades. La relación entre consolidación institucional y reforzamiento del capital social fue incorporándose a los discursos de tales organismos, de tal manera que se fue adjetivando el concepto con nuevos añadidos. La expectativa generada apuntaba a encontrar el eslabón perdido que explicara las dificultades y las carencias de las políticas de desarrollo. Y para ello se han ido usando muchos ejemplos concretos de casos, regionales o locales, en los que diversas manifestaciones de capital social explicarían situaciones de éxito o apuntarían a desarrollos de significación positiva. En este sentido, se han hecho muchos esfuerzos en reforzar los mecanismos de cálculo del capital social a partir de los estudios iniciales de Putnam, pero aquí también los resultados finales han sido muy heterogéneos.

Sin voluntad de ser exhaustivos, quisiéramos asimismo incorporar algunos ejemplos de recepción en España de trabajos sobre capital social inspirados por las aportaciones de Putnam. Es evidente que la oportunidad que vislumbró Putnam en sus iniciales trabajos sobre el desarrollo desigual italiano y las diversas capacidades institucionales, tenían que atraer la atención a los estudiosos españoles, dado el paralelismo existente entre la situación italiana de los años 70 y la situación española de los años 80. En los dos casos se inició un nuevo proceso de institucionalización centrado en la creación de mesogobiernos con significativas competencias (mucho mayores en el caso español) sobre el bienestar de la ciudadanía. Y todo ello desde situaciones previas de clara diferenciación en los niveles de desarrollo regional. La recepción de los trabajos de Putnam fue rápida (BOIX, 2000) y ha ido alimentando posteriormente trabajos de análisis crítico (MOTA, 2008). Mientras que la coyuntura de institucionalización autonómica fue aprovechada en parte (GALLEGO-SUBIRATS, 2002) para explorar análisis de rendimiento institucional inspirados parcialmente en los trabajos de Putnam, o bien ha servido posteriormente para alimentar trabajos de análisis histórico sobre capital social en España (PÉREZ DÍAZ, 2002), o de medición y análisis de capital social desde perspectivas politológicas (TORCAL-MONTERO, 2000) o económicas (PÉREZ GARCÍA, 2005).

En definitiva, estamos ante una obra que ha tenido y sigue teniendo un muy importante impacto en las ciencias sociales contemporáneas, y, por ello mismo, concita perspectivas críticas muy notables, pero también abundantes utilidades en muy diversos campos. Rendimiento institucional y desarrollo económico

y social han sido y siguen siendo motivo de preocupación por parte de los decisores públicos y privados, y por parte de los analistas y académicos. No puede pues extrañarnos el impacto del trabajo de Robert Putnam. El énfasis en la significación de la variable social permite abrir un juego hasta entonces muy marcado por las tensiones entre mercado y “Estado”, reforzando el papel de la sociedad civil. El problema ha estado en el desequilibrio entre la aparente fuerza explicativa de la variable del capital social y las dificultades de concretar su contenido y de operacionalizar su análisis. Todo ello ha contribuido tanto a su popularidad como “eslabón perdido” en los análisis de desarrollo, como a concentrar todo tipo de críticas por la difuminación de sus perfiles conceptuales.

En fin, debemos felicitarlos por la iniciativa del CIS de editar este libro, y hacerlo precisamente en la colección de “Clásicos Contemporáneos”, ya que el libro se ha ganado con creces lo que esa catalogación implica.

---

## Bibliografía

BANFIELD, E. C. **The Moral Basis of a Backward Society**. New York: Free Press, 1958.

BOIX, C. Edició, introducció i estudi crític. En: PUTNAM, R. **Per a fer que la democràcia funcioni**. La importància del capital social. Barcelona: Temes Contemporanis, Proa, 2000. 13-50 p.

BOIX, C.; POSNER, D. N. Social Capital: Explaining Its Origins and Effects on Government Performance. **British Journal of Political Science**, v. 28, n. 4, p. 686-693, oct. 1998.

BOWKER, G. I.; STAR, S. L. **Sorting Things Out**. Classification and its Consequences. Boston: MIT Press, 1999.

COLEMAN, J. Social capital in the creation of human capital. **American Journal of Sociology**, n. 94, p. 95-120, 1988.

GALLEGO, R.; SUBIRATS, J. **Veinte años de Comunidades Autónomas en España Leyes, políticas públicas, instituciones y opinión pública**. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas, 2002.

GAMBETTA, D. **Trust**. Making and Breaking Cooperative Relations. Oxford: Blackwell, 1988.

GRANOVETTER, M. The Strength of Weak Ties. **American Journal of Sociology**, v. 78, n. 6, p. 1360-1380, 1973.

GRANOVETTER, M. Economic action and social structure: the problem of embeddedness. **American Journal of Sociology**, v. 91, n. 3, p. 481-510, 1985.

LAITIN, D. The Civic Culture at 30. **American Political Science Review**, v. 89, n. 1, p. 168-173, 1995.

LEVI, M. Social and Unsocial Capital. A review Essay of Robert Putnam's Making Democracy Work. **Politics and Society**, v. 24, n. 1, p. 45-55, 1996.

MOTA, F. **Capital social y gobernabilidad**: el rendimiento político de las Comunidades Autónomas, Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2008.

OSTROM, E. **Governing the Commons**. The Evolution of Institutions for Collective Action. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

OSTROM, E. A Behavioral Approach to the Rational Choice Theory of Collective Action. **American Political Science Review**, v. 92, n. 1, p. 1-22, 1998.

PÉREZ DÍAZ, V. From Civil War to Civil Society. Social Capital in Spain from the 1930s to the 1990s. En: PUTNAM, R. **Democracies in Flux**. The Evolution of Social capital in Contemporary Society. Oxford: Oxford University Press, 2002. 245-288 p.

PÉREZ GARCÍA, F. **La medición del capital social**. Una aproximación económica. Bilbao: Fundación BBVA, 2005.

- PONTHIEUX, S. **Le Capital Social**. Paris: La decouverte, 2006.
- PUTNAM, R. The Prosperous Community: Social Capital and Public Life. **The American Prospect**, v. 4, n. 13, p. 35-42, 1993.
- PUTNAM, R. **Bowling Alone**. The Collapse and Revival of American Community. New York: Simon and Schuster, 1995.
- PUTNAM, R. **Per a fer que la democràcia funcioni**. La importància del capital social. Barcelona: Temes Contemporanis, Proa, 2000.
- PUTNAM, R. **Democracies in Flux**. The Evolution of Social capital in Contemporary Society. Oxford: Oxford University Press, 2002.
- PUTNAM, R. E Pluribus Unum. Diversity and Community in the Twenty-first Century. **Scandinavian Political Studies**, v. 30, n. 2, p. 137-174, 2007.
- PUTNAM, R. et al. Explaining Institutional Success: The Case of Italian Regional Government. **The American Political Science Review**, v. 77, n. 1, p. 55-74, 1983.
- PUTNAM, R.; FELDMAN, L. **Better Together**. Restoring the American Community. New York, Simon and Schuster, 2003.
- PUTNAM, R.; LEONARDI, R.; NANETTI, R. **La Pianta e le Radici**. Bologna: Il Mulino, 1985.
- SABETTI, F. Path Dependency and Civic Culture, Some Lessons from Italy. About Interpreting Social Experiments. **Politics and Society**, v. 24, n. 1, p. 19-44, 1996.
- TARROW, S. Making Social Science Work Across Space and Time. A Critical Reflection on Robert Putnam's Making Democracy Work. **American Political Science Review**, v. 90, n. 2, p. 389-397, 1996.
- TRIGLIA, C. **Sviluppo senza autonomia**. Bologna: Il Mulino, 1992.
- TORCAL, M.; MONTERO, J. R. Facets of Social Capital in New Democracies: The Formation and Consequences of Social Capital in Spain. En: VAN DETH, J. W. et al (Eds.) **Social Capital and European Democracy**. London: Routledge, 1999. 167-191 p.