

Capital social, sustentabilidade e participación deliberativa



A noción de capital social forma parte do vocabulario do debate público, e por isto debe recuperarse da versión despolitizadora pulada por Putnam e aceptada por moitos analistas como forma de contrarrestar o discurso dominante sobre o desenvolvemento das sociedades. Esta noción ténselle aplicado con éxito á análise do desenvolvemento sustentable como modulador da acción colectiva para opoñer o “gobierno” á “traxedia dos comúns”. O capital social tamén facilita a participación cidadá, crucial no caso de problemas “revirados” (wicked), pero é un recurso desigualmente distribuído. As propostas deliberativas, entre elas as relativas aos xurados de cidadáns, tentan corrixir este problema e outros tales como a complexidade técnica dos problemas públicos ecolóxicos.

✂ Palabras clave: capital social, sustentabilidade, democracia deliberativa, xurados de cidadáns, participación cidadá

1. INTRODUCCIÓN: RECUPERAR O CAPITAL SOCIAL

Hai boas razóns para prescindir completamente do capital social como concepto analítico, pois acumula problemas ben coñecidos e estudados, a maioría dos cales non reiteraremos aquí¹. Precisamente debido ao seu éxito, aparece en múltiples versións a miúdo incompatibles entre si, dentro de tradicións intelectuais moi diversas. Ampliase o seu alcance, redefínense as súas dimensións e faise selectiva a súa aplicación ata parecer que, como para Humpty Dumpty, significa o que o analista escolla que signifique en cada momento, *nin máis nin menos*.

Con todo, os termos empregados polas ciencias sociais serven para máis cousas que para as tarefas da análise e a categorización dentro das comunidades investigadoras. A colosal circulación de nocións como *capital social* ou *desenvolvemento sustentable* entre as redes que debaten, negocian e poñen en práctica a política pública converte a participación nese escenario en estratexicamente necesaria: trátase de contribuír á elaboración de “narrativas socio-lóxicas” (Weinberg *et al.*, 1996) en territorios que se revelan como espazos de encontro para participantes moi heteroxéneos; na esfera pública poucas veces pode ser elixido o campo onde ha desenvolverse a batalla.

Por outra parte, entrar neste campo discursivo debe servir para pular as versións da noción de capital social que nos parecen defendibles, e tamén para razoar por que pensamos que outras non o son. Neste caso, a mellor maneira de facelo é analizar brevemente as condicións que levaron o concepto capital social á omnipresencia nos discursos de expertos e políticos sobre as dimensións máis diversas das democracias actuais e os seus males² e, aseme, a ser case inutilizable analiticamente. Na primeira sección veremos como o proxecto intelectual do catalizador deste triunfo, Robert Putnam, estivo vinculado a diversas correntes de pensamento e acción política que estaban unidas polo papel central da comunidade e a sociedade civil, e o papel secundario, cando non negativo, das institucións políticas. Por outro lado, o capital social beneficiouse do amplo pulo dos que o acolleron como a forma de recuperar a relevancia de formas non cruamente economicistas de representar a sociedade para a acción pública.

Ten sentido, daquela, aplicar a noción do capital social á sustentabilidade? Sen dúbida. Unha vez sorteada a formulación de Putnam, revisaremos na segunda sección como foi empregado o concepto de capital social en resposta ao diagnóstico da crise ecolóxica como “traxedia dos comúns”, é dicir, como mediador nos dilemas sociais que se dan na xestión dos recursos naturais.

A noción de capital social, entendido este como facilitador da acción colectiva, tamén foi utilizada na análise da participación cidadá en temas ambientais. Porén, aquí aparece un dos seus “lados escuros” (Cleaver, 2005): os recursos sociais e culturais que promoven a participación están desigualmente repartidos, polo que os cidadáns con maior peso nos procesos de decisión non son unha mostra representativa da poboación no seu conxunto. Ademais, os problemas ecolóxicos son especialmente complexos (“revirados”), polo que os mecanismos e procesos de participación democrática resultan especialmente difíciles nestes casos e tamén, paradoxicamente, necesarios. As propostas deliberativas poderían contribuír a posibilitar unha conversación pública mellor informada e con menos exclusións, polo que exploraremos brevemente un dispositivo concreto, o dos “xurados de cidadáns”.

Regresamos así, na última sección do artigo, ás condicións do bo goberno no sentido que Putnam decidiu non concederlle na súa propia análise: unha cidadanía que controla activamente os seus representantes, unha esfera pública ben articulada.

2. O DESVÍO COMUNITARIO DO CAPITAL SOCIAL

Para contar esta historia, como adoita pasar, convén que comecemos polo principio, non tanto polo nacemento da noción en si³, como pola súa vigorosa entrada no debate académico, que se ampliou inmediatamente despois ata incluír *think-tanks*, políticos profesionais e medios de comunicación de masas.

Así pois, no comezo estaba Putnam e o seu *Making Democracy Work*, publicado hai unha década e media, en que aproveitaba un “experimento político natural”: o proceso de des-centralización administrativa iniciado nos anos setenta en Italia. Os gobernos rexionais resultantes mostraban, loxicamente, variacións no seu funcionamento. Putnam construíu un indicador composto para medir a calidade da actuación destes novos gobernos rexionais, que ían desde os moi malos do *mezzogiorno* aos moi bos da “Italia vermella”. Que estaba detrás desta variabilidade? A súa hipótese, derivada dunha visión política (presuntamente) *tocquevilliana*⁴, era que detrás dun gran goberno sempre hai unha gran comunidade cívica, así que Putnam e os seus colaboradores mediron este carácter cívico das distintas rexións e descubriron que a súa correlación co indicador de bo goberno era case perfecta.

Abraidos aínda por esta contundente conclusión, Putnam condúcenos a unha busca das raíces históricas deste civismo comunitario, que describe como froito de grandes equilibrios sociais cooperativos ou non-cooperativos, en termos da teoría de xogos. Tomando o termo de capital social de James Coleman, Putnam reformula o concepto de civismo comunitario como unha faceta dun *stock* de capital social presente (ou non) en sociedades concretas. O resultado final é unha mestura de consideracións históricas, sociolóxicas e politicolóxicas que anuncia o popurrí en que devirá a noción de capital social con posterioridade.

Cal é o problema? Que na análise inicial había unha premisa que merecía a pena conservar: o forte nexo existente entre as características dunha comunidade dada e a calidade do seu goberno. O que se perdía na argumentación posterior de Putnam, e en gran medida no debate subseguinte, era que os caracteres estreitamente asociados co bo goberno eran *de actividade política e calidade da esfera pública*. Dos catro indicadores que compoñen a medida de “comunidade cívica”, os dous primeiros e de maior peso estatístico son inequivocamente políticos: a ausencia de voto preferencial –asociado a pautas sociopolíticas clientelares, segundo Putnam– e a porcentaxe de voto en referendos; a seguinte variable é a lectura de periódicos por habitante. Con todo, a “posta en marco”, o *framing* que Putnam lle imprimiu ao seu traballo fixo que fosen elementos como a densidade asociativa (exemplificada entón con corais e en Estados Unidos coas ligas de birlos) ou a confianza interpersonal⁵ os que emerxesen da súa intervención finalmente.

Este traballo e os sucesivos, que trasladaban o escenario aos Estados Unidos (Putnam, 1995a; Putnam, 1995b; Putnam, 2000), respondían a un proxecto sempre presente na biografía intelectual de Putnam. Agora ben, o papel crucial deste autor como “empresario político” do capital social⁶ non sería efectivo de non resoar harmonicamente con determinadas correntes de pensamento e mobilización que tiñan en común identificar os males das democracias actuais cunha suposta perda da súa cohesión comunitaria, e considerar como secundario (e negativo en moitos casos) o papel da estruturación política das sociedades. Esta liña quedará só apuntada aquí, porque nos interesa máis outro dos ingredientes do éxito do concepto de capital social: a alianza *de facto* entre aqueles “tácticos” e “entusiastas” de entre os seus defensores.

Michael Edwards (2000) describía a recepción da noción de capital social por parte dos expertos do Banco Mundial, onde traballou durante anos, clasificándoos en tres grupos: os “entusiastas”, os “tácticos” e os “escépticos”. Os primeiros, principalmente economistas, consideran que o capital social é a peza que faltaba nas ecuacións que modelan o crecemento económico; unha das contribucións que marcaron esta perspectiva é a de Knack e Keefer (1997), na cal se mostra unha forte relación estatística entre niveis de confianza xeneralizada e crecemento económico. Canto aos escépticos, aceptan que a fortaleza e densidade das redes sociais e a sociedade civil poden ter efectos positivos no crecemento económico, pero non conciben que se trate de “niveis de capital social” similares a variables macroeconómicas como a masa monetaria en circulación, senón de “configuracións concretas de capital social, sociedade civil, relacións estado-sociedade e moitos outros factores” (Edwards, 2004: 4).

Con todo, probablemente sexa un uso “táctico” o que explique por que moitos científicos sociais se sumaron ao debate tras a bandeira do capital social. Para moitos deles, a aceptación que ía cobrando a idea de capital social entre os que tomaban as decisións e os consultores era “unha maneira de implicar, por fin, os economistas nun diálogo serio acerca do mundo social, apoiado en hipóteses empiricamente verificables” (Edwards, *op. cit.*). Elinor Ostrom, de cuxo traballo falaremos máis adiante, sinalaba que era “esencial” que as institucións ou as redes sociais aparecesen como complementos das outras formas de capital (natural, humano e físico) agrupadas baixo a etiqueta de capital social (Ostrom, 2000b: 173). O peligro inherente a este uso táctico, o de “ser devorados polo tigre que se tenta montar”, foi sinalado agudamente por Margaret Somers (2005).

Este papel do capital social foi o que fixo levadías as cada vez máis evidentes dificultades derivadas da amálgama proposta por Putnam; a crecente incerteza sobre o papel das redes asociativas e o ascenso da “confianza xeneralizada” sempre asociada a riscos sociais, económicos e políticos desexables: o “caldo de polo da sociedade” (Uslaner, 2002), como a variable de preferencia –unha das derivacións da evolución do debate– facía menos sustentable o conxunto heteroxéneo de variables asociadas ao discurso e afastábao, ademais, das aplicacións máis defendibles do punto de vista analítico. O confuso indicador estatístico dispoñible, as respostas positivas á pregunta estándar sobre a confianza, foi retorcido para acomodalalo a interpretacións moi discutibles⁷.

Deixemos polo momento esta versión do emprego da noción capital social para o macrodiagnóstico das democracias actuais. A idea de que existen recursos non-económicos derivados da estrutura social e as pautas culturais cruciais para a acción social segue a ser intuitivamente válida e resulta útil na súa aplicación aos temas máis diversos. Na próxima sección veremos como foi empregada en relación coa xestión sustentable de recursos naturais.

3. O CAPITAL SOCIAL, OS COMÚNS E A SÚA TRAXEDIA

Cales son as raíces da crise ecolóxica? A famosa achega de Garret Hardin (1968) resume unha liña de interpretación deste problema: estaríamos ante unha “traxedia dos comúns”, pois os axentes tenden a sobreexplotar sen remedio aqueles bens de cuxo goce non debe excluírse os demais. O exemplo paradigmático que Hardin propoñía era a deterioración dos pastos comunais.

Cada un dos participantes, ao considerar “racionalmente” os custos e beneficios de levar unha nova res aos prados compartidos co resto dos gandeiros, constata que os bens xerados por esta unidade lle pertencen por completo, mentres que os “males” –a deterioración pro-

porcional do prado– se reparten entre todos. O curso de acción elixido é, por tanto, o de incrementar o rabaño” e nisto reside a traxedia. Cada home [sic] vese atrapado nun sistema que o obriga a aumentar sen límites a súa cabana... nun mundo que si está limitado [...]. A liberdade nos comúns é a ruína para todos.” (Hardin, 1968: 1244).

Este resultado obtense dunha perspectiva de análise que só contempla a posibilidade de que os participantes sexan maximizadores de ganancias no curto prazo, estean incomunicados entre si e sexan incapaces de chegar a acordos estables. En moitos casos, a catastrófica evolución de comúns tales como numerosos caladoiros de pesca avalaron este enfoque, de modo que a teoría económica dominante considérao suficiente para dar conta da crise ambiental. Ademais, do diagnóstico seguíanse dúas traxectorias posibles para a súa solución, que consistían ben en outorgar dereitos de propiedade sobre os ditos bens públicos, de modo que a súa conservación fose compatible coa racionalidade maximizadora, ben en impoñer controis centralizados desde a Administración pública (a “coerción mutuamente acordada” que pregoaba Hardin para controlar a superpoboación). A primeira delas vai a favor do fundamento *hayekiano* da economía política moderna: o mercado é o mellor procesador distribuído de información, de modo que a construción de mercados que intercambiasen dereitos de propiedade “sintéticos” sobre os comúns constitúe unha das rutas de xestión da crise ecolóxica máis defendidas e utilizadas⁸.

Con todo, autores como Elinor Ostrom construíron desde o novo institucionalismo económico toda unha alternativa a este punto de vista, fundada tanto analítica como empiricamente. Por un lado, poden encontrarse numerosos exemplos de institucións locais que regulan satisfactoriamente o acceso aos comúns, e o Tribunal das Aguas valenciano é un dos exemplos máis próximos e interesantes; polo outro, a teoría do comportamento racional que alicerza a visión de Hardin xa foi cuestionada experimentalmente⁹: parece posible chegar a “acordos sen espadas” que farían posible o autogoberno de cumprírense determinados requisitos (Ostrom *et al.*, 1992).

A posibilidade desta “reformulación dos comúns” baséase en que as comunidades consideradas sexan capaces de construír institucións que cumpran os seguintes principios de deseño (Ostrom, 2000a: 41):

- Límites claros (tanto dos beneficiarios do recurso como do recurso en si).
- Coherencia (entre beneficios e custos da regulación de uso).
- Acordos tomados colectivamente.
- Supervisores que respondan ante os membros da comunidade.
- Sancións ben gradadas.
- Mecanismos de resolución de conflitos.
- Recoñecemento dos dereitos mínimos de autoorganización.

Esta estrutura institucional vese fortalecida pola presenza de capital social, entendido como un “suplemento moral e social” que fai descender os custos de transacción, supervisión e control a partir de niveis de confianza, normas e sancións compartidas existentes na comunidade.

As institucións locais terán máis posibilidades de funcionar adecuadamente e estabilizárense se os participantes están ligados por redes a través das cales circula información acerca da conduta doutros (e a súa propia reputación). O investimento en comportamentos regulados colectivamente será máis produtiva, cos mesmos recursos físicos e naturais iniciais, “se acordan a forma de coordinar actividades e comprometérense de maneira crible a unha serie de accións futuras” (Ostrom, 2000b: 176).

Algunhas das achegas máis interesantes ao tema da intersección entre desenvolvemento sustentable e capital social seguen esta liña. Jules Pretty e os seus colaboradores, nunha serie de contribucións (Pretty e Smith, 2004; Wu e Pretty, 2004; Pretty, 2003; Ward *et al.*, 2003; Pretty e Ward, 2001), parten dunha definición bastante canónica de capital social, entendido como as relacións de confianza, de reciprocidade e intercambio, as normas, regras e sancións comúns, e as conexións en redes e grupos que facilitan o investimento en actividades colectivas. Pretty e Ward citan un número de entre 400 000 e 500 000 grupos dedicados á xestión colectiva de recursos cuxa efectividade en sectores como a xestión de concas hídricas, recursos forestais, regadíos, pesquerías, extensión agraria e microcréditos mellorou grazas á introdución de enfoques que conduciron á creación e ao emprego de capital social¹⁰. A inclusión de criterios participativos, comunitarios ou de coxestión nos programas de xestión de recursos naturais, moi explícita no caso de institucións como o Banco Mundial¹¹, viuse pulada pola sinerxía entre as ideas de capital social e goberno dos comúns, que “combinadas cos éxitos recentes de grupos locais, ofrecen rutas para resultados construtivos e sustentables dos recursos naturais de moitos dos ecosistemas do mundo” (Pretty, 2003: 1914).

Unha aplicación interesante desta liña de análise é a da “aprendizaxe participativa”, como no caso dos círculos de innovación agraria do norte de China estudados por Wu e Pretty (2004). Aquí a conectividade social propia da comunidade, o que se denomina habitualmente capital social “de vínculos” (*bonding*), súmase ao capital social “ponte” (*bridging*): “pautas organizativas en varios niveis, desde as redes de comunicación dos fogares, os grupos de aprendizaxe de tecnoloxía entre fogares e vínculos de innovación entre poboacións rurais teñen un efecto positivo na innovación agrícola e na xestión de recursos naturais, o cal á súa vez mellora os ingresos rurais” (Wu e Pretty, 2004: 90). Pretty e Ward (2001) propoñen unha tipoloxía evolutiva do nivel e funcionamento das dimensións do capital social dentro destes grupos que os levaría (aínda que só en ocasións) desde un estadio reactivo-dependente, a través dunha progresiva conciencia das súas capacidades de acción colectiva, ata un nivel de interdependencia en que a adopción de innovacións integrais nos sistemas agroecolóxicos, por exemplo, torna endóxena. Trátase, como vemos, dun uso da etiqueta “capital social” moi distinto do proposto por Putnam.

4. PARTICIPACIÓN E SUSTENTABILIDADE COMO PROBLEMA “REVIRADO”

A participación cidadá na definición e posta en práctica de políticas públicas relevantes do punto de vista ecolóxico pode defenderse por dúas grandes razóns: ben porque se prima o dereito dos cidadáns a seren tidos en conta na súa formulación, ou ben porque se espera que sexan máis efectivas deste xeito. No entanto, as dificultades para pór en práctica mecanismos de participación van para alén da resistencia real ou imaxinada dos responsables institucionais; as maiores ofertas de oportunidades para a participación non sempre casan coa demanda cidadá correspondente: con toda probabilidade, a imaxe idealizada do cidadán permanentemente activo e encamiñado cara ao ben común supón unha serie de expectativas irrealas. Autores como Schudson (1999) ou Zaller (2003) propuxeron versións menos esixentes dunha cidadanía viable, cuxa tarefa sería a de “supervisar” a vida pública, en lugar de asumir a pesada carga de modificala activamente.

Parecería que isto pode aplicárselle con maior claridade aínda ao caso dos asuntos asociados ao desenvolvemento sustentable, na fronteira entre os sistemas naturais e sociais. Se un

analiza os problemas da mobilidade, o consumo de enerxía ou o de agua, cúmprense con desgrazada precisión os trazos do que Rittel e Webber (1973) describían como problemas “revirados” ou “endiañados” (*wicked*). Fronte aos problemas “domesticados”, dos cales se coñecen ben tanto a definición como o espazo de solucións (aínda que for imposible levalas á práctica polo seu excesivo custo, por exemplo), os problemas revirados non comezan a entenderse ata *despois* de formular unha primeira solución, nun proceso máis experimental que programático. Os participantes manteñen visións do mundo e marcos de comprensión de problemas moitas veces incompatibles ou mutuamente incomprensibles. Os recursos, medios e fins van mudando ao longo do proceso, que na realidade non ten final, dado que por definición non poderíamos estar seguros de que acadasen unha solución.

Non obstante, os problemas revirados precisan, de maneira case paradoxal, *máis* participación, espazos de diálogo sostido entre os *stakeholders*. Como sinalan Van Bueren *et al.* (2003), os problemas revirados son ante todo “problemas de interacción” entre participantes. A isto engádeselle que as mudanzas no noso modo de vida que require a crise ambiental –desde o cambio climático á perda de especies– son de tal magnitude que só cabe imaxinar a súa aceptación desde un altísimo nivel de lexitimidade, ao cal os procesos participativos poderían contribuír.

A participación cidadá é clave, por tanto, para a sustentabilidade (Selman, 2001), pero damos de novo cun problema de acción colectiva: “aínda cando un número relativamente grande de individuos estiver implicado periodicamente na acción colectiva, a teoría da elección pública [*public choice*] apunta que o seu compromiso será probablemente moi inestable e a participación activa no proceso político será escasa” (Rydin e Pennington, 2000: 158). Neste punto o capital social emerge de novo coma un factor que pode incrementar os niveis e a calidade da participación na política e a planificación ambientais (Rydin e Holman 2004). A teoría da acción colectiva derivada de Olson asumía que os actores implicados na devandita acción –ou máis a miúdo, *inacción*– facían caso omiso da súa introdución nun tecido social, comunicativo e cultural común. As estratexias dos actores debían ser aquelas que maximizasen os seus resultados individuais *independentemente* das accións dos outros; é dicir, que non debían confiar en que estas accións fosen de determinado tipo. O capital social é un engadido dese tecido e esa confianza, de modo que grazas a el as accións colectivas sometidas a dilemas sociais, como a participación cidadá, poden superar máis a miúdo do esperable fenómenos como o do *free-riding*.

Con todo, é raro que o capital social estea homoxeneamente distribuído dentro dunha sociedade dada. Aínda que a tendencia da versión *putnamiana* fai que se fale acotío do capital social dunha comunidade en termos agregados, ten máis sentido considerar o capital social como un recurso repartido¹² de forma desigual, ás veces de maneira máis acusada que os capitais físicos, económicos ou humanos. Hai unha amplísima literatura que pon de manifesto que existen grandes diferenzas no nivel e a intensidade de participación entre individuos e grupos ao longo de dimensións como a educación ou o estatus socioeconómico, de xeito que “a voz do pobo tal e como se expresa a través da participación chega desde un conxunto de cidadáns limitado e non-representativo” (Verba *et al.*, 1995: 2). Se o capital social (os vínculos intra e intergrupais existentes) supoñen outro conxunto de recursos para a participación desigualmente repartidos, atoparémonos cunha dimensión que pode *a priori* compensar, pero tamén acentuar, outras desigualdades no terreo das políticas públicas ecoloxicamente relevantes.

4.1. Dispositivos deliberativos: os xurados de cidadáns

Outra das características que definen os problemas públicos relacionados co impacto ecolóxico é a súa alta complexidade técnica. Isto ten servido, tanto no plano do discurso como no da práctica, para apartar os cidadáns de a pé dos procesos de toma de decisións. Existen, non obstante, formas de participación que poden “poñer en práctica” a democracia (Saward, 2003) de maneira que as barreiras do coñecemento técnico preciso para acadar decisións informadas sexan superadas. Nesta dirección é que se encarreiran as chamadas propostas deliberativas¹³, entre as que se inclúen as enquisas deliberativas de James Fishkin ou as conferencias de consenso.

De acordo con Baber e Barlett (2005: 12), “a teoría da democracia deliberativa proporciona as bases para unha reconciliación viable na práctica da racionalidade, unha democracia profunda e un ecoloxismo esixente”; agora que, como sinala Saward, o deseño dos dispositivos que organizan os procesos deliberativos é decisivo. Un dos formatos deliberativos máis interesantes é o dos xurados de cidadáns¹⁴. Nestes procesos¹⁵ participan tipicamente de dez a vinte persoas seleccionadas ao acaso e aproximadamente representativas dos principais grupos sociais. Os xurados deliberan durante dous ou tres días, durante os cales reciben unha remuneración, con presentacións de testemuñas expertas propostas polos organizadores e o apoio de especialistas en procesos participativos. Espérase dos xurados un veredito con recomendacións razoadas en termos do ben xeral.

As experiencias desenvolvidas ata o de agora amosan que existe un gran potencial por parte destes dispositivos para enriquecer o deseño de políticas públicas, mesmo en áreas de gran complexidade técnica. Un exemplo notable é o de “Prajateerpu”, un xurado cidadáns no estado hindú de Andra, en que campesiños (e, o que é aínda máis importante, campesiñas) en moitos casos analfabetos elaboraron un veredito perfectamente razoado sobre a implantación de organismos xeneticamente modificados e sobre os escenarios futuros do desenvolvemento rural (Pimbert e Wakeford, 2003). No terreo da sustentabilidade, xa Ward *et al.* (2003) apuntaron que unha versión “aberta” dos xurados de cidadáns podería mellar a calidade da deliberación e a representatividade destes procesos.

En resumo, existe un gran potencial para que prácticas democráticas deliberativas como a dos xurados de cidadáns permitan que se alcancen puntos de vista no máis longo prazo, orientados ao conxunto da sociedade, menos proclives ao *free-riding* e a unha expresión estreita dos propios intereses (Ward *et al.*, 2003: 282). Un maior grao de participación pode facer que as decisións teñan maior lexitimidade, o que faría máis probable o cambio nos estilos de vida e a posta en práctica das políticas públicas asociadas; por último, os recursos institucionais, o coñecemento local e o capital social poden axudar a obter acordos estables para a sustentabilidade.

5. CONCLUSIÓN: REPOLITIZAR O CAPITAL SOCIAL

Cando conclúe o recente documental do ex-vicepresidente Al Gore sobre o cambio climático, *An Inconvenient Truth* [Unha verdade incómoda], recoméndaselles aos espectadores (presumiblemente) mobilizados pola película que lle escriban ao seu congresista para esixir-lle que actúe e que, no caso de que non lles presten atención, “se presenten a congresistas”. Aquí a versión comunitaria do capital social pulada por Putnam, coa súa tendencia despolitizadora (recomendando, por facer só un pouco de caricatura, máis pícnicos, birlos e corais, e

menos política), vai exactamente na dirección contraria á que parece necesaria. Por outro lado, fai máis confusa unha versión máis produtiva do punto de vista empírico, directamente ligada á análise dos dilemas sociais da acción colectiva e presente na obra de Ostrom ou Pretty. Pero na súa aplicación á participación cidadá, aínda máis necesaria no caso dos problemas “revirados” típicos do desenvolvemento sustentable, a desigual distribución do capital social que facilita a interacción en ámbitos institucionais pode agudizar o problema. Innovacións democráticas deliberativas coma os xurados de cidadáns poden contribuír a superar as barreiras da desigualdade e a complexidade técnica dos problemas ecolóxicos.

A miña insatisfacción coa versión dominante do concepto de capital social deriva de que tende a desprazar os factores privilexiados polo discurso público do bo goberno cara ás áreas menos políticas e máis comunitarias, no antigo sentido da *Gemeinschaft* de Tönnies; pero é que, ademais, faino a partir de traballos que poñían en evidencia *exactamente o contrario*: a importancia decisiva da actividade política e a vitalidade da esfera pública. No terreo da sustentabilidade, e para alén do terreo da xestión local de recursos, factores como a calidade da información que manexan os cidadáns son probablemente máis decisivos que a frecuencia con que visitan os seus veciños. Como sinalaba Henry Milner nun bo e pouco coñecido libro (2002), son os cidadáns máis informados os que fan funcionar mellor a democracia. Esta conclusión é menos espectacular que a de que o crecemento económico de hoxe pode ser explicado polas corais de onte, pero é moito máis rexa empiricamente e máis útil para unha noción do capital social máis próxima á sustentabilidade.

Como o lector pode ver, a miña lectura final do concepto de capital social en relación coa sustentabilidade estaría entre o campo dos “tácticos” e os “escépticos” de Edwards, pero o feito mesmo de que un participe, aínda criticamente, no debate do capital social, indica que considera necesario reelaborar unha mellor narrativa sociolóxica para un concepto tan escorregadizo como, queirámolo ou non, inevitable.

Notas

- 1 Véxase o artigo de Ballarino (2006) no anterior número desta revista para algunhas delas.
- 2 Deixo aquí de lado outros usos do concepto –véxase Luque (2003) para unha análise empírica–, derivados de liñas de análise social distintas, para centrarme na que relaciona sociedade civil, institucións, confianza e democracia entre outros conceptos clave.
- 3 A xenealoxía do uso do concepto de capital social ten como referencia diversas figuras, desde Jane Jacobs a Glen Loury, pasando por James Coleman e Pierre Bourdieu.
- 4 Véxase Luque (2001).
- 5 Considérese este exemplo: a diferenza en niveis de “confianza xeneralizada” entre as rexións italianas descritas como de baixo e alto civismo vai do 17% ao 33%; no caso da percepción da honradez da política segundo os líderes, do 44% ao 89%; no do respecto á lei, do 25% ao 60%. Parecería que o peor candidato a variable explicativa sexa o primeiro.
- 6 Este termo, cuñado por Popkín e que ao autor lle chega de Ludolfo Paramio, describe aquí unha actividade que vai para alén do ámbito académico e que busca influír na vida pública estadounidense mediante iniciativas coma o “Seminario Saguaro”.
- 7 A pregunta estándar é: “Hablando en general, ¿cree usted que puede confiarse en la mayoría de la gente o que uno nunca es lo bastante cauteloso?”. Pasar das porcentaxes de resposta afirmativa ou negativa a esta pregunta á versión de confianza como “interese propio encapsulado” doutro Hardin –Russell– (1993) é, como mínimo, arriesgado. Non quero dicir con isto, de ningunha maneira, que ese indicador de “confianza xeneralizada” non sexa importante. De feito, pode que estea apuntando á raíz mesma da cohesión social, á distribución das capacidades vitais –en palabras de Dahrendorf– e ao entramado institucional que as configuran (véxase Uslaner, 2002; Rothstein e Uslaner, 2005; Luque, 2003). O que me parece indubidable é que a controversia sobre a “confianza social” fai aínda máis inestable o heteroxéneo paquete de variables e teorías que abrangue o concepto de capital social.
- 8 E con resultados a miúdo moi positivos, como o mercado de emisións de xofre norteamericano; véxase Tietenberg (2003) para unha boa introdución ao tema.
- 9 A aplicación experimental de xogos como o do ultimato a diversas comunidades produce resultados incompatibles cunha definición estreita de racionalidade (Henrich *et al.*, 2001), que non inclúa factores coma a xustiza e a equidade nas relacións socioeconómicas.

- O xogo do ultimato consiste en que un dos xogadores pode aceptar ou rexeitar a fracción que lle ofrece outro xogador dunha recompensa monetaria. De aceptala, gaña esa fracción, e o outro xogador o resto. Esperaríamos do *homo economicus* que aceptase calquera proposta superior a cero, posto que a alternativa é quedar sen nada; porén, os resultados empíricos varían enormemente nas diversas culturas estudadas, e na maioría dos casos non se aceptan repartos “inxustos”, inferiores ao 40%.
- 10 Como sinalan tantos dos seus teóricos, o capital social é un deses raros recursos que tenden a aumentar co uso e a diminuír ao non seren postos en práctica.
- 11 Véxase a acerba crítica de John Harriss (2001) ao programa despolitizador en que se enmarca o uso da noción de capital social por moitos “entusiastas” desta institución.
- 12 Este é o sentido con que Bourdieu emprega o termo, e que Ben Fine (2001) considera o máis interesante analiticamente, fronte á versión de Putnam.
- 13 O lector encontrará un “menú” de innovacións democráticas no informe de Graham Smith para a Comisión PoWEr (2005).
- 14 Para unha aplicación aos problemas alimentarios, véxase Luque (2005a).
- 15 Hai variacións importantes entre as distintas e cada vez máis numerosas experiencias de xurados de cidadáns que tiveron lugar ata a data; véxase Kenyon *et al.* (2003).

BIBLIOGRAFÍA

- Baber, W. F. e Bartlett, R. V. 2005. *Deliberative Environmental Politics. Democracy and Ecological Rationality*. Cambridge: MIT Press.
- Ballarino, G. 2006. «¿Que fai que a democracia funcione? Cultura, economía e diferenzas territoriais na Italia contemporánea», *Administración e Cidadanía*, 1 (1), pp. 7–28.
- Cleaver, F. 2005. «The Inequality of Social Capital and the Reproduction of Chronic Poverty», *World Development*, 33 (6), pp. 893–906.
- Edwards, M. 2000. «Enthusiasts, Tacticians and Sceptics: The World Bank, Civil Society and Social Capital», *The Kettering Review*, 18, pp. 39–51. Tamén dispoñible en liña. <<http://povlibrary.worldbank.org/library/view/4608/>> [Consulta: 28 de decembro de 2006]
- Fine, B. 2001. *Social Capital versus Social Theory: Political Economy and Social Science at the Turn of the Millennium*. Londres: Routledge
- Hardin, G. 1968. «The Tragedy of the Commons», *Science*, 162, pp. 1243–1248.
- Hardin, R. 1993. «The Street Level Epistemology of Trust», *Politics and Society*, 21, pp. 505–531.
- Harriss, J. 2001. *Depoliticizing Development: The World Bank and Social Capital*. Delhi: LeftWord Books.
- Henrich, J.; Boyd, R.; Bowles, S.; Camerer, C.; Fehr, E.; Gintis, H. e McElreath, R. 2001. «In Search of Homo Economicus: Behavioral Experiments in 15 Small-Scale Societies», *The American Economic Review*, 91 (2), pp. 73–78.
- Kenyon, W.; Nevin, C. e Hanley, N. 2003. «Enhancing Environmental Decision-Making Using Citizens’ Juries», *Local Environment*, 8 (2), pp. 221–232.
- Knack, S. e Keefer, P. 1997. «Does Social Capital Have an Economic Payoff? A Cross-Country Investigation», *The Quarterly Journal of Economics*, 112 (4), pp. 1251–1288.
- Luque, E. 2005a. «Jurados ciudadanos y organismos genéticamente modificados», *Revista Internacional de Sociología*, 40, pp. 231–246.
- 2005b. «Researching Environmental Citizenship and its Publics», *Environmental Politics*, 14 (2), pp. 211–225.
- 2003. *Del capital social a la política*. Tese doutoral. Madrid: UCM Servizo de Publicacións. Tamén dispoñible en liña. <<http://www.ucm.es/BUCM/tesis/cps/ucm-t26505.pdf>> [Consulta: 28 de decembro de 2006].
- 2001. «Regreso a Tocqueville: la teoría del capital social como síntoma y desafío». Comunicación presentada no VII Congreso de Socioloxía da FES, Salamanca, 22-24 de setembro. [en liña]. <<http://www.fes-web.org/sociopolitica/cisp/socipoli/luque.pdf>> [Consulta: 28 de decembro de 2006].
- Milner, H. 2002. *Civic Literacy. How Informed Citizens Make Democracy Work*. Hanover: Tufts University Press.
- Ostrom, E. 2000a. «Reformulating the Commons», *Swiss Political Science Review*, 6 (1), pp. 29–52.
- «Social Capital: a Fad or a Fundamental Concept?», en I. Serageldin e P. Dasgupta (eds.). *Social Capital: A Multifaceted Perspective*. Washington, D.C.: World Bank.
- Ostrom, E.; Walker, J. e Gardner, R. 1992. «Covenants with and without a Sword: Self-Governance is Possible», *The American Political Science Review*, 86 (2), pp. 404–417.
- Pimbert, M. e Wakeford, T. 2003. «Prajaateerpu, Power and Knowledge», *Action Research*, 1 (2), pp. 184–207.

- Pretty, J. 2003. «Social Capital and the Collective Management of Resources», *Science*, 302, pp. 1912–1915.
- Pretty, J. e Smith, D. 2004. «Social Capital in Biodiversity Conservation and Management», *Conservation Biology*, 18 (3), pp. 631–38.
- Pretty, J. e Ward, H. 2001. «Social Capital and the Environment», *World Development*, 29 (2), pp. 209–27.
- Putnam, R. D. 1966. «Political Attitudes and the Local Community», *The American Political Science Review*, 60 (3), pp. 640–654.
- 1995a. «Bowling Alone: America's Declining Social Capital», *Journal of Democracy*, 6 (1), pp. 65–78
- 1995b. «Tuning In, Tuning Out: The Strange Disappearance of Social Capital in America», *Political Science and Politics*, 28, pp. 664–683.
- 2000. *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*. Nova York: Simon and Schuster.
- Rittel, H. e Webber, M. 1973. «Dilemmas in a General Theory of Planning», *Policy Sciences*, 4, pp. 155–169.
- Rothstein, B. e Uslaner, E. M. 2005. «All for All: Equality, Corruption, and Social Trust», *World Politics*, 58, pp. 41–72.
- Rydin, Y. e Holman, N. 2004. «Re-Evaluating the Contribution of Social Capital in Achieving Sustainable Development», *Local Environment*, 9 (2), pp. 117–133.
- Rydin, Y. e Pennington, M. 2000. «Public Participation and Local Environmental Planning: the Collective Action Problem and the Potential of Social Capital», *Local Environment*, 5 (2), pp. 153–169.
- Saward, M. 2003. «Enacting Democracy», *Political Studies*, 51 (1), pp. 161–179.
- Schudson, M. 1999. *The Good Citizen: A History of American Civic Life*. Cambridge: Harvard University Press.
- Selman, P. 2001. «Social Capital, Sustainability and Environmental Planning», *Planning Theory and Practice*, 2 (1), pp. 13–30.
- Smith, G. 2005. *Beyond the Ballot: 57 Democratic Innovations from Around the World*. Londres: The Power Inquiry.
- Somers, M. 2005. «Let Them Eat Social Capital: Socializing the Market Versus Marketizing the Social», *Thesis Eleven*, 81, pp. 5–19.
- Tietenberg, T. 2003. «The Tradable-Permit Approach to Managing the Commons: Lessons for Climate Change», *Oxford Review of Economic Policy*, 19 (3), pp. 400–419.
- Uslaner, E. 2002. *The Moral Foundations of Trust*. Nova York: Cambridge University Press.
- Van Bueren, E. M.; Klijn, E.-H. e Koppenjan, J. F. M. 2003. «Dealing with Wicked Problems in Networks: Analyzing an Environmental Debate from a Network Perspective», *Journal of Public Administration Research and Theory*, 13 (2), pp. 193–212.
- Verba, S.; Scholzman, K. L. e Brady, H. 1995. *Voice and Equality. Civic Voluntarism in American Politics*. Cambridge: Harvard University Press.
- Ward, H.; Norval, A.; Landman, T. e Pretty, J. 2003. «Open Citizens' Juries and the Politics of Sustainability», *Political Studies*, 51, pp. 282–299.
- Weinberg, A. S.; Pellow, D. N. e Schnaiberg, A. 1996. «Sustainable Development as a Sociologically Defensible Concept: From Foxes and Rovers to Citizen-Workers», *Advances in Human Ecology*, 5, pp. 261–302.
- Wu, B. e Pretty, J. 2004. «Social Connectedness in Marginal Rural China: the Case of Farmer Innovation Circles in Zhidan, North Shaanxi», *Agriculture and Human Values*, 21 (2), pp. 81–92.
- Zaller, J. 2003. «New Standard of News Quality: Burglar Alarms for the Monitorial Citizen», *Political Communication*, 20 (2), pp. 109–130.