

# Capital social, sostenibilidad y participación deliberativa



*La noción de capital social forma parte del vocabulario del debate público, y por ello debe recuperarse de la versión despolitizadora impulsada por Putnam, aceptada por muchos analistas como forma de contrarrestar el discurso dominante sobre el desarrollo de las sociedades. El concepto de capital social entendido como modulador de la acción colectiva se ha aplicado con éxito al análisis del desarrollo sostenible, para oponer el “gobierno” a la “tragedia” de los comunes. El capital social también facilita la participación ciudadana, crucial en el caso de problemas “retorcidos” (wicked), pero es un recurso desigualmente distribuido. Las propuestas deliberativas, como los jurados ciudadanos, intentan corregir este problema y otros como la complejidad técnica de los “problemas públicos” ecológicos.&*

**&** Palabras clave: capital social, sostenibilidad, democracia deliberativa, jurados ciudadanos, participación ciudadana



## 1. INTRODUCCIÓN: RECUPERAR EL CAPITAL SOCIAL

Hay buenas razones para prescindir completamente del capital social. Como concepto analítico, está plagado de problemas bien conocidos y estudiados, la mayoría de los cuales no reiteraremos aquí<sup>1</sup>. Precisamente por su éxito, aparece en múltiples versiones a menudo incompatibles entre sí, dentro de tradiciones intelectuales muy diversas. Se amplía su alcance, se redefinen sus dimensiones y se hace selectiva su aplicación hasta que pareciera que, como para Humpty Dumpty, significara lo que el analista elija que signifique en cada momento, *ni más ni menos*.

Pero los términos empleados por las ciencias sociales sirven para más cosas que para las tareas de análisis y categorización dentro de las comunidades investigadoras. La colosal circulación de nociones como *capital social* o *desarrollo sostenible* entre las redes que debaten, negocian y ponen en práctica la política pública hace que la participación en ese escenario sea estratégicamente necesaria. Se trata de contribuir a la elaboración de “narrativas sociológicas” (Weinberg *et al.*, 1996) en territorios que se han revelado como espacios de encuentro para participantes muy heterogéneos. En la esfera pública pocas veces puede uno elegir el campo donde se desarrolla la batalla.

Por otra parte, entrar en este campo discursivo ha de servir para impulsar las versiones del capital social que al autor le parecen defendibles y para razonar por qué piensa que otras no lo son. La mejor manera de hacerlo en este caso es analizar brevemente las condiciones que han llevado al capital social, a un tiempo, a la omnipresencia en los discursos de expertos y políticos sobre diversas dimensiones de las democracias actuales<sup>2</sup> y sus males y a ser casi inutilizable analíticamente. En la primera sección veremos cómo el proyecto intelectual del catalizador de este despliegue triunfal, Robert Putnam, se vinculó a diversas corrientes de pensamiento y acción política. Estas líneas estaban unidas por el papel central de la comunidad y la sociedad civil y el papel secundario, cuando no negativo, de las instituciones políticas. Por otro lado, el capital social se benefició del amplio impulso de los que lo acogieron como la forma de recuperar para la acción pública la relevancia de formas no crudamente economicistas de representar la sociedad.

¿Tiene sentido, entonces, aplicar la noción del capital social a la sostenibilidad? Sin duda. Una vez sorteado el planteamiento de Putnam, revisaremos en la segunda sección cómo se ha desplegado el concepto del capital social en respuesta al diagnóstico de la crisis ecológica como “tragedia de los comunes”, es decir, como mediador en los dilemas sociales que se dan en la gestión de los recursos naturales.

El capital social, entendido como facilitador de la acción colectiva, ha sido también y en el mismo sentido, utilizado en el análisis de la participación ciudadana en temas medioambientales. Sin embargo, aquí aparece también uno de sus “lados oscuros” (Cleaver, 2005): los recursos sociales y culturales que impulsan la participación están desigualmente repartidos, por lo que los ciudadanos con mayor peso en los procesos de decisión no son una muestra representativa de la población en su conjunto. Por otro lado, los problemas ecológicos son especialmente complejos (“retorcidos”), por lo que los mecanismos y procesos de participación democrática en este caso se hacen especialmente difíciles y también, paradójicamente, necesarios. Las propuestas deliberativas podrían contribuir a posibilitar una conversación pública mejor informada y con menos exclusiones; exploraremos brevemente un dispositivo concreto, el de los “jurados ciudadanos”.

Regresamos así, en la última sección del artículo, a las condiciones del buen gobierno en el sentido que Putnam decidió no conceder a su propio análisis: una ciudadanía que controla activamente a sus representantes, una esfera pública bien articulada.

## 2. EL DESVÍO COMUNITARIO DEL CAPITAL SOCIAL

Para contar esta historia, como suele pasar, conviene que comencemos por el principio, no tanto al nacimiento<sup>3</sup> de la noción en sí, como a su vigorosa entrada en el debate académico, que se amplió inmediatamente después hasta incluir a *think-tanks*, políticos profesionales y medios de masas.

Así pues, en el comienzo estaba Putnam y su *Making democracy work*, publicado hace una década y media. Allí Putnam aprovechaba un “experimento político natural”: el proceso de descentralización administrativa iniciado en los años setenta en Italia. Los gobiernos regionales resultantes mostraban, lógicamente, variaciones en su funcionamiento. Putnam construyó un indicador compuesto para medir la calidad en la actuación de estos jóvenes gobiernos regionales, que iban desde los muy malos del Mezzogiorno a los muy buenos de la “Italia roja”. ¿Qué estaba detrás de esta variabilidad? Su hipótesis, derivada de una visión política (presuntamente *tocquevilliana*<sup>4</sup>, era que detrás de un gran gobierno siempre hay una gran comunidad cívica. Así que Putnam y sus colaboradores midieron este carácter cívico de las distintas regiones y descubrieron que su correlación con el indicador de buen gobierno era casi perfecta.

Deslumbrados aún por este contundente análisis, Putnam nos conduce a una búsqueda de las raíces históricas de este civismo comunitario, que describe como fruto de grandes equilibrios sociales cooperativos o no cooperativos en términos de la teoría de juegos. Tomando el término de capital social de James Coleman, Putnam reformula el civismo comunitario como una faceta de un *stock* de capital social presente (o no) en sociedades concretas. El resultado final es una mezcla de consideraciones históricas, sociológicas y politológicas que anuncia el popurrí que será el capital social posteriormente.

¿Cuál es el problema? Que en el análisis inicial había una afirmación que merecía la pena conservar: el fuerte nexo entre los rasgos de una comunidad dada y la calidad de su gobierno. Lo que se perdía en la argumentación posterior de Putnam, y en gran medida en el debate subsiguiente, era que los caracteres estrechamente asociados con el buen gobierno eran *de actividad política y calidad de la esfera pública*. De los cuatro indicadores que componen la medida de “comunidad cívica”, los dos primeros y de mayor peso estadístico son inequívocamente políticos: ausencia de voto preferencial –asociado a pautas sociopolíticas clientelares, según Putnam– y porcentaje de voto en referendos; la siguiente variable es la lectura de periódicos por habitante. Sin embargo, la “puesta en marco”, el *framing* que Putnam imprimió a su trabajo hizo que fueran elementos como la densidad asociativa (ejemplificada entonces con corales y en los Estados Unidos con las ligas de bolos) o la confianza interpersonal<sup>5</sup> los que terminarían emergiendo de su intervención.

Este trabajo y los sucesivos, que trasladaban el escenario a los Estados Unidos (Putnam, 1995a; Putnam, 1995b; Putnam, 2000), respondían a un proyecto siempre presente en la biografía intelectual<sup>6</sup> de Putnam. Pero el papel crucial de este autor como “empresario político”<sup>7</sup> del capital social no hubiera sido efectivo si no hubiera resonado armónicamente con determinadas corrientes de pensamiento y movilización que tenían en común identificar los males de las democracias actuales con una supuesta pérdida de su trabazón comunitaria y considerar como secundario (y negativo en muchos casos) el papel de la estructuración política de dichas sociedades. Esta línea quedará aquí sólo apuntada, porque nos interesa más otro de los ingredientes del éxito del capital social: la alianza *de facto* entre sus defensores “tácticos” y “entusiastas”.

Michael Edwards (2000) describía la recepción de la noción de capital social por parte de los expertos del Banco Mundial, donde trabajó durante años, en términos de tres grupos: los *entusiastas*, los *tácticos* y los *escépticos*. Los primeros, principalmente economistas, consideran que el capital social sería la pieza que faltaba en las ecuaciones que modelan el crecimiento económico; una de las contribuciones que han marcado esta perspectiva es la de Knack y Keefer (1997), en la que se muestra una fuerte relación estadística entre niveles de confianza generalizada y crecimiento económico. Los escépticos aceptan que la fortaleza y densidad de las redes sociales y la sociedad civil pueden tener efectos positivos en el crecimiento económico. Pero no se trata de “niveles de capital social”, similares a variables macroeconómicas como la de la masa monetaria en circulación, sino de “*configuraciones concretas* de capital social, sociedad civil, relaciones estado-sociedad y muchos otros factores” (Edwards, 2004: 4).

Pero probablemente sea un uso “táctico” el que explique por qué muchos científicos sociales se sumaron al debate tras la bandera del capital social. Para muchos de ellos, la aceptación que iba cobrando el concepto de capital social entre *decisores* y consultores era “una manera de implicar, por fin, a los economistas en un diálogo serio acerca del mundo social, apoyado en hipótesis empíricamente verificables” (Edwards, *op. cit.*). Elinor Ostrom, de cuyo trabajo hablaremos más adelante, señalaba que era “esencial” que las instituciones o las redes sociales aparecieran como complementos de las otras formas de capital (natural, humano y físico) agrupadas bajo la rúbrica de capital social (Ostrom, 2000b: 173). El peligro inherente a este uso táctico, el de “ser devorados por el tigre que se trata de montar”, ha sido señalado agudamente por Margaret Somers (2005).

Este papel del capital social hizo que se sobrellevaran las cada vez más evidentes dificultades derivadas de la amalgama propuesta por Putnam. Una de las derivaciones de la evolución del debate es una creciente incertidumbre sobre el papel de las redes asociativas y el ascenso de la “confianza generalizada” como la variable de preferencia, siempre asociada a rasgos sociales, económicos y políticos deseables: la “sopa de pollo de la sociedad” (Uslaner, 2002); esto hacía menos sostenible el conjunto heterogéneo de variables asociadas al discurso y lo alejaba también de las aplicaciones analíticamente más defendibles. El confuso indicador estadístico disponible, las respuestas positivas a la pregunta estándar sobre confianza, se ha retorcido para acomodarlo a interpretaciones muy discutibles<sup>8</sup>.

Dejemos por el momento esta versión del capital social como macrodiagnóstico de las democracias actuales. La idea de que existen recursos no económicos cruciales para la acción social derivados de la estructura social y las pautas culturales sigue siendo intuitivamente válida, y ha resultado útil en su aplicación a temas muy diversos. En la próxima sección veremos cómo se ha empleado en relación con la gestión sostenible de recursos naturales.

### 3. EL CAPITAL SOCIAL, LOS COMUNES Y SU TRAGEDIA

¿Cuáles son las raíces de la crisis ecológica? La famosa aportación de Garret Hardin (1968) resume una línea de interpretación de este problema: nos hallaríamos ante una “tragedia de los comunes”: los agentes tienden a sobreexplotar sin remedio aquellos bienes de cuyo disfrute no pueden excluir a los demás.

El ejemplo paradigmático que Hardin proponía era el deterioro de los pastos comunales. Al considerar “racionalmente” cada uno de los participantes los costes y beneficios de llevar una nueva res a los prados compartidos con el resto de los ganaderos, constata que los bienes generados por esta unidad le pertenecen por entero, mientras que los “males” –el deterioro proporcional del prado– se reparten entre todos. El curso de acción elegido es por

tanto, el de incrementar el rebaño" y en esto reside la tragedia. Cada hombre [sic] se ve atrapado en un sistema que le obliga a aumentar sin límites su cabaña... en un mundo que sí está limitado [...]. La libertad en los comunes es la ruina para todos" (Hardin, 1968: 1244).

Este resultado se deriva de una perspectiva de análisis que sólo contempla la posibilidad de que los participantes sean maximizadores de ganancias a corto plazo, incomunicados entre sí e incapaces de llegar a acuerdos estables. En muchos casos, la catastrófica evolución de comunes tales como numerosos caladeros de pesca avalaron este enfoque, de modo que la teoría económica dominante lo ha considerado suficiente para dar cuenta de la crisis ambiental. Dos trayectorias posibles para su solución se seguían del diagnóstico, y consistían bien en otorgar derechos de propiedad sobre dichos bienes públicos, de modo que su conservación se hiciera compatible con la racionalidad maximizadora, bien en imponer controles centralizados desde la Administración Pública (la "coerción mutuamente acordada" que pregonaba Hardin para controlar la superpoblación). La primera de ellas va a favor del fundamento *hayekiano* de la economía política moderna: el mercado es el mejor procesador distribuido de información, de modo que la construcción de mercados que intercambiaran derechos de propiedad "sintéticos" sobre los comunes ha constituido una de las rutas de gestión de la crisis ecológica más defendidas y utilizadas<sup>9</sup>.

Sin embargo, autores como Elinor Ostrom han construido desde el nuevo institucionalismo económico toda una alternativa a esta perspectiva, fundada tanto analítica como empíricamente. Por un lado, pueden encontrarse numerosos ejemplos en la historia de instituciones locales que han regulado satisfactoriamente el acceso a los comunes. El Tribunal de las Aguas valenciano es uno de los más cercanos e interesantes. Por otro, la teoría del comportamiento racional subyacente a la visión de Hardin ha sido cuestionada experimentalmente<sup>10</sup>: parece posible llegar a "acuerdos sin espadas" que harían posible el autogobierno si se cumplen determinados requisitos (Ostrom *et al.*, 1992).

La posibilidad de esta "reformulación de los comunes" se basa en que las comunidades consideradas sean capaces de construir instituciones que cumplan los siguientes principios de diseño (Ostrom, 2000a: 41):

- Límites claros (tanto de los beneficiarios del recurso como del recurso mismo).
- Coherencia (entre beneficios y costes de la regulación de uso).
- Acuerdos tomados colectivamente.
- Supervisores que responden ante los miembros de la comunidad.
- Sanciones bien graduadas.
- Mecanismos de resolución de conflictos.
- Reconocimiento de los derechos mínimos de autoorganización.

Esta estructura institucional se ve fortalecida por la presencia de capital social, entendido como un "suplemento moral y social" que hace descender los costes de transacción, supervisión y control a partir de niveles de confianza, normas y sanciones compartidas existentes en la comunidad.

Las instituciones locales tendrán más posibilidades de funcionar adecuadamente y estabilizarse si los participantes están ligados por redes por las que circula la información acerca de la conducta de otros (y su propia reputación). La inversión en comportamientos regulados colectivamente será más productiva, con los mismos recursos físicos y naturales iniciales, "si acuerdan la forma de coordinar actividades y comprometerse de manera creíble a una serie de acciones futuras" (Ostrom, 2000b: 176).

Algunas de las aportaciones más interesantes a la intersección entre desarrollo sostenible y capital social siguen esta línea. Jules Pretty y sus colaboradores, en una serie de contribuciones (Pretty y Smith, 2004; Wu y Pretty, 2004; Pretty, 2003; Ward *et al.*, 2003; Pretty y Ward, 2001), parten de una definición bastante canónica de capital social, entendido como las relaciones de confianza, de reciprocidad e intercambio, las normas, reglas y sanciones comunes, y las conexiones en redes y grupos que facilitan la inversión en actividades colectivas. Pretty y Ward citan un número de entre 400 000 y 500 000 grupos dedicados a la gestión colectiva de recursos, cuya efectividad en sectores como la gestión de cuencas hídricas, recursos forestales, regadíos, pesquerías, extensión agraria y microcréditos ha mejorado gracias a la introducción de enfoques conducentes a la creación y utilización<sup>11</sup> de capital social. La inclusión de criterios participativos, comunitarios o de cogestión en los programas de gestión de recursos naturales, muy explícita en el caso de instituciones como el Banco Mundial<sup>12</sup>, se ha visto impulsada por la sinergia entre las ideas de capital social y gobierno de los comunes, que “combinadas con los éxitos recientes de grupos locales, ofrecen rutas para resultados constructivos y sostenibles de los recursos naturales de muchos de los ecosistemas del mundo” (Pretty, 2003: 1914).

Una aplicación interesante de esta línea de análisis es la del “aprendizaje participativo”, como en el caso de los círculos de innovación agraria del norte de China estudiados por Wu y Pretty (2004). Aquí la conectividad social propia de la comunidad, lo que se ha denominado capital social “de vínculos” (*bonding*), se suma al capital social “puente” (*bridging*): “pautas organizativas a varios niveles, desde las redes de comunicación de los hogares, los grupos de aprendizaje de tecnología entre hogares y vínculos de innovación entre poblaciones rurales tienen un efecto positivo en la innovación agrícola y en la gestión de recursos naturales, lo cual a su vez mejora los ingresos rurales” (Wu y Pretty, 2004: 90). Pretty y Ward (2001) proponen una tipología evolutiva del nivel y funcionamiento de las dimensiones del capital social dentro de estos grupos, que les llevaría (aunque sólo en ocasiones) desde un estadio reactivo-dependiente, a través una progresiva conciencia de sus capacidades de acción colectiva, hasta un nivel de interdependencia, en el que la adopción de innovaciones integrales en los sistemas agroecológicos, por ejemplo, se hace endógena. Se trata, como vemos, de un uso del término “capital social” muy distinto del propuesto por Putnam.

#### 4. PARTICIPACIÓN Y SOSTENIBILIDAD COMO PROBLEMA “RETORCIDO”

La participación ciudadana en la definición y puesta en práctica de las políticas públicas ecológicamente relevantes puede defenderse por dos grandes razones: porque se prima el derecho de los ciudadanos a ser tenidos en cuenta en su formulación, o porque se espera que de este modo sean más efectivas. Sin embargo, las dificultades para poner en práctica mecanismos de participación van más allá de la resistencia real o imaginada de los responsables institucionales; mayores ofertas de oportunidades para la participación no siempre se encuentran con la demanda ciudadana correspondiente. Probablemente la imagen idealizada del ciudadano permanentemente activo y encaminado al bien común suponga una serie de expectativas irreales. Autores como Schudson (1999) o Zaller (2003) han propuesto versiones menos exigentes de una ciudadanía viable, cuya tarea sería la de “supervisar” la vida pública, en lugar de asumir la pesada carga de modificarla activamente.

Parecería que esto puede aplicarse con mayor claridad aún al caso de los asuntos asociados al desarrollo sostenible, en la frontera entre los sistemas naturales y sociales. Si uno analiza los problemas de la movilidad, el consumo de energía o el de agua, se cumplen con desdichada

precisión los rasgos de lo que Rittel y Webber (1973) describían como problemas “retorcidos” o “endiablados” (*wicked*). Frente a los problemas “domesticados”, de los cuales se conocen bien tanto su definición como el espacio de sus soluciones (aunque sea imposible ponerlas en práctica por su excesivo coste, por ejemplo), los problemas retorcidos no se comienzan a entender hasta *después* de haber formulado una primera solución, en un proceso más experimental que programático. Los participantes mantienen visiones del mundo y marcos de comprensión de los problemas muchas veces incompatibles o mutuamente incomprensibles. Los recursos, medios y fines van variando a lo largo del proceso, que en realidad no tiene final, dado que por definición no podríamos estar seguros de haber alcanzado una solución.

Sin embargo, los problemas retorcidos necesitan, de forma casi paradójica, *más* participación, más espacios de diálogo sostenido entre los *stakeholders*. Como señalan Van Bueren *et al.* (2003), los problemas retorcidos son ante todo “problemas de interacción” entre participantes. A esto se añade el que los cambios en nuestro modo de vida que requiere la crisis medioambiental –desde el cambio climático a la pérdida de especies– son de tal magnitud que sólo cabe imaginar su aceptación desde un altísimo nivel de legitimidad, a lo cual los procesos participativos podrían contribuir.

La participación ciudadana es clave, por tanto, para la sostenibilidad (Selman, 2001). Pero de nuevo nos encontramos con un problema de acción colectiva: “[aún] cuando un número relativamente grande de individuos se impliquen periódicamente en la acción colectiva, la teoría de la elección pública [*public choice*] apunta que su compromiso será probablemente muy inestable y la participación *activa* en el proceso político será escasa” (Rydin y Pennington, 2000: 158). En este punto el capital social emerge de nuevo como un factor que puede incrementar los niveles y la calidad de la participación en la política y la planificación medioambientales (Rydin y Holman 2004). La teoría de la acción colectiva derivada de Olson asumía que los actores implicados en dicha acción –o más a menudo, *inacción*– hacían caso omiso de su inserción en un tejido social, comunicativo y cultural común. Las estrategias de los actores debían ser aquellas que maximizasen sus resultados individuales *independientemente* de las acciones de los otros; es decir, que no debían confiar en que estas acciones fueran de determinado tipo. El capital social es un agregado de ese tejido y esa confianza, de modo que gracias a él las acciones colectivas sometidas a dilemas sociales, como la participación ciudadana, pueden superar más a menudo de lo esperable fenómenos como el del *free-riding*.

Con todo, es raro que el capital social esté homogéneamente distribuido dentro de una sociedad dada. Aunque la tendencia de la versión *putnamiana* hace que se hable a menudo del capital social de una comunidad en términos agregados, tiene más sentido considerar el capital social como un recurso repartido<sup>13</sup> de forma desigual, a veces de manera más acusada que los capitales físicos, económicos o humanos.

Hay una amplísima literatura que pone de manifiesto que existen grandes diferencias en el nivel y la intensidad de participación entre individuos y grupos a lo largo de dimensiones como la educación o el estatus socioeconómico, de modo que “la voz del pueblo tal y como se expresa a través de la participación llega desde un conjunto de ciudadanos limitado y no representativo” (Verba *et al.*, 1995: 2). Si el capital social (los vínculos intra e intergrupales existentes) supone otro conjunto de recursos para la participación desigualmente repartidos, nos encontraremos con una dimensión que puede a priori compensar, pero también acentuar, otras desigualdades en el terreno de las políticas públicas ecológicamente relevantes.



#### 4.1. Dispositivos deliberativos: los jurados ciudadanos

Otra de las características que definen los problemas públicos relacionados con el impacto ecológico es su alta complejidad técnica. Esto ha servido, tanto en el plano de los discursos como en la práctica, para apartar a los ciudadanos de a pie de los procesos de toma de decisiones. Existen, sin embargo, formas de participación que pueden “poner en práctica” la democracia (Saward, 2003) de modo que se superen las barreras del conocimiento técnico necesario para alcanzar decisiones informadas. En este sentido se dirigen las propuestas deliberativas<sup>14</sup>, entre las que se incluyen las encuestas deliberativas de James Fishkin o las conferencias de consenso.

De acuerdo con Baber y Barlett (2005: 12), “[l]a teoría de la democracia deliberativa proporciona las bases para una reconciliación viable en la práctica de la racionalidad, una democracia profunda y un ecologismo exigente”; pero como señala Saward, el diseño de los dispositivos que organizan los procesos deliberativos es decisivo. Uno de los formatos deliberativos más interesantes es el de los jurados ciudadanos<sup>15</sup>. En estos procesos<sup>16</sup> participan típicamente de diez a veinte personas, seleccionadas de forma aleatoria y aproximadamente representativas de los principales grupos sociales. Los jurados deliberan durante dos o tres días, durante los cuales reciben un estipendio, con presentaciones de testigos expertos propuestos por los organizadores y el apoyo de especialistas en procesos participativos. Se espera de ellos un veredicto con recomendaciones razonadas en términos del bien general.

Las experiencias desarrolladas hasta ahora muestran que existe un gran potencial de estos dispositivos para enriquecer el diseño de políticas públicas, incluso en áreas de gran complejidad técnica. Un ejemplo notable es el del “Prajateerpu”, un jurado ciudadano desarrollado en el estado hindú de Andra, en el que campesinos (y, lo que es aún más importante, campesinas) en muchos casos analfabetos elaboraron un veredicto perfectamente razonado sobre la implantación de organismos genéticamente modificados y los escenarios futuros del desarrollo rural (Pimbert y Wakeford, 2003). En el terreno de la sostenibilidad, Ward *et al.*, (2003) han apuntado que una versión “abierta” de los jurados ciudadanos podría mejorar la calidad de la deliberación y la representatividad de estos procesos.

En resumen, existe un gran potencial para que prácticas democráticas deliberativas como los jurados ciudadanos permitan que se alcancen puntos de vista a más largo plazo, orientados al conjunto de la sociedad, menos proclives al *free-riding* y a una expresión estrecha de los propios intereses (Ward *et al.*, 2003: 282). Un mayor grado de participación puede hacer que las decisiones tengan mayor legitimidad, lo que haría más probable el cambio en los estilos de vida y la puesta en práctica de las políticas públicas asociadas; por último, los recursos institucionales, el conocimiento local y el capital social pueden ayudar a obtener acuerdos estables para la sostenibilidad.

### 5. CONCLUSIÓN: REPOLITIZAR EL CAPITAL SOCIAL

Cuando concluye el reciente documental del ex-vicepresidente Al Gore sobre el cambio climático, Una verdad incómoda (An Inconvenient Truth), se recomienda a los espectadores (presumiblemente) movilizados por la película que escriban a su congresista para exigirle que actúe; si no les hacen caso, “preséntense a congresistas”. Aquí la versión comunitaria del capital social impulsada por Putnam, con su tendencia despolitizadora (recomendando, por hacer sólo un poco de caricatura, más picnics, bolos y corales, y menos política), va exactamente en la dirección contraria a la que parece necesaria. Por otro lado, hace más confusa una ver-

sión empíricamente más productiva, directamente ligada al análisis de los dilemas sociales de la acción colectiva y presente en la obra de Ostrom o Pretty. Pero en su aplicación a la participación ciudadana, aún más necesaria en el caso de los problemas “retorcidos” típicos del desarrollo sostenible, la desigual distribución del capital social que facilita la interacción en ámbitos institucionales puede agudizar el problema. Innovaciones democráticas deliberativas como los jurados ciudadanos pueden contribuir a superar las barreras de la desigualdad y la complejidad técnica de los problemas ecológicos.

Mi insatisfacción con la versión dominante del capital social se deriva de que ha tendido a desplazar los factores privilegiados por el discurso público del buen gobierno hacia las áreas menos políticas y más comunitarias, en el antiguo sentido de la *Gemeinschaft* de Tönnies; pero además lo ha hecho a partir de trabajos que ponían en evidencia *exactamente lo contrario*: la importancia decisiva de la actividad política y la vitalidad de la esfera pública. En el terreno de la sostenibilidad, y más allá del terreno de la gestión local de recursos, factores como la calidad de la información que manejan los ciudadanos son probablemente más decisivos que la frecuencia con que visitan a sus vecinos. Como señalaba Henry Milner en un buen y poco conocido libro (2002), son los ciudadanos más informados los que hacen funcionar mejor la democracia. Esta conclusión es menos espectacular que la de que el crecimiento económico de hoy puede explicarse por las corales de ayer, pero es mucho más robusta empíricamente y más útil para una versión del capital social más cercana a la sostenibilidad.

Como el lector puede ver, mi lectura final del capital social en relación con la sostenibilidad estaría entre el campo de los “tácticos” y los “escépticos” de Edwards. Pero el hecho mismo de que uno participe, aun críticamente, en el debate del capital social, indica que considera necesario reelaborar una mejor narrativa sociológica para un concepto tan escurridizo como, quiérase o no, inevitable.

## Notas

- 1 Véase Ballarino (2006) en el anterior número de esta revista, para algunas de ellas.
- 2 Dejo aquí de lado otros usos del concepto -véase Luque (2003) para un análisis empírico-, derivados de líneas de análisis social distintas, y me centraré en la que relaciona sociedad civil, instituciones, confianza y democracia, entre otros conceptos clave.
- 3 La genealogía del uso del capital social tiene como referencia a diversas figuras, desde Jane Jacobs a Glen Loury, pasando por James Coleman y Pierre Bourdieu.
- 4 Véase Luque (2001).
- 5 Considérese este ejemplo: la diferencia en niveles de “confianza generalizada” entre las regiones italianas descritas como de bajo y alto civismo es de 17% a 33%; en el caso de la percepción de la honradez de la política por los líderes, de 44% a 89%; en el del respeto a la ley, de 25% a 60%. Parecería que el peor candidato a variable explicativa sea el primero.
- 6 Este término, acuñado por Popkin y que al autor le llega de Ludolfo Paramio, describe aquí una actividad que va más allá del ámbito académico, y que busca influir en la vida pública estadounidense mediante iniciativas como el “Seminario Saguaro”.
- 7 La pregunta estándar es: “Hablando en general, ¿cree usted que puede confiarse en la mayoría de la gente o que uno nunca es lo bastante cauteloso?”. Pasar de los porcentajes de respuesta afirmativa o negativa a esta pregunta a la versión de confianza como “interés propio encapsulado” de otro Hardin-Russell- (1993) es, como mínimo, arriesgado. No quiero decir de ninguna manera con ello que ese indicador de “confianza generalizada” no sea importante. De hecho, puede que esté apuntando a la raíz misma de la cohesión social, a la distribución de las capacidades vitales -en frase de Dahrendorf- y al entramado institucional que las configuran (véase Uslaner, 2002; Rothstein y Uslaner, 2005; Luque, 2003). Lo que me parece indudable es que la controversia sobre la “confianza social” hace aún más inestable el abigarrado paquete de variables y teorías del capital social.
- 8 Y con resultados a menudo muy positivos, como el mercado de emisiones de azufre norteamericano; véase Tietenberg (2003) para una buena introducción al tema.
- 9 La aplicación experimental de juegos como el del ultimátum a diversas comunidades a lo largo del mundo arroja resultados incompatibles con una definición estrecha de racionalidad (Henrich *et al.*, 2001), que no incluya factores como la justicia y la equidad en las relaciones socioeconómicas. El juego del ultimátum consiste en que uno de los jugadores puede aceptar o rechazar la fracción que de una recompensa monetaria le ofrece el otro jugador. Si la acepta, gana esa fracción y el otro jugador el resto. Esperaríamos del *homo economicus* que aceptara cualquier propuesta superior a 0, puesto que la alternativa sería quedarse sin nada; sin embargo, los resultados empíricos varían enormemente en las diversas culturas estudiadas, y en la mayoría de los casos no se aceptaban repartos “injustos”, inferiores al 40%.

- 10 Como señalan tantos de sus teóricos, el capital social es uno de esos raros recursos que tienden a aumentar con su uso y a disminuir al no ser puesto en práctica.
- 11 Véase la acerba crítica de John Harriss (2001) al programa despolitizador en el que se enmarca el uso del capital social por muchos “entusiastas” de esta institución.
- 12 Éste es el sentido en el que Bourdieu emplea el término y que Ben Fine (2001) considera el más interesante analíticamente, frente a la versión de Putnam.
- 13 El lector encontrará un “menú” de innovaciones democráticas en el informe de Graham Smith para la Comisión PoWER (2005).
- 14 Para una aplicación a los problemas alimentarios, véase Luque (2005a).
- 15 Hay variaciones importantes entre las distintas y cada vez más numerosas experiencias de jurados ciudadanos que han tenido lugar hasta la fecha; véase Kenyon *et al.* (2003).

## BIBLIOGRAFÍA

- Baber, W. F. y Bartlett, R. V. 2005. *Deliberative Environmental Politics. Democracy and Ecological Rationality*. Cambridge: MIT Press.
- Ballarino, G. 2006. «¿Qué hace que la democracia funcione? Cultura, economía y diferencias territoriales en la Italia contemporánea», *Administración y Ciudadanía*, 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. Disponible en línea. <<http://povlibrary.worldbank.org/library/view/4608/>> [Consulta: 28 de diciembre 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. y 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. y Hanley, N. 2003. «Enhancing Environmental Decision-Making Using Citizens' Juries», *Local Environment*, 8 (2), pp. 221-232.
- Knack, S. y 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*. Tesis doctoral. Madrid: UCM Servicio de Publicaciones. También disponible en línea. <<http://www.ucm.es/BUCM/tesis/cps/ucm-t26505.pdf>>. [Consulta: 28 de diciembre de 2006].
- 2001. «Regreso a Tocqueville: la teoría del capital social como síntoma y desafío [en línea]». Comunicación presentada en el VII Congreso de Sociología de la FES, Salamanca, 22-24 de septiembre. <<http://www.fes-web.org/sociopolitica/cisp/socipoli/luque.pdf>> [Consulta: 28 de diciembre 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.
- 2000b. «Social Capital: a Fad or a Fundamental Concept?», en I. Serageldin y P. Dasgupta (eds.). *Social Capital: A Multifaceted Perspective*. Washington, D.C.: World Bank.
- Ostrom, E.; Walker, J. y 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. y Wakeford, T. 2003. «Prajaateerpu, Power and Dnowledge», *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. y Smith, D. 2004. «Social Capital in Biodiversity Conservation and Management», *Conservation Biology*, 18 (3), pp. 631-638.
- Pretty, J. y Ward, H. 2001. «Social Capital and the Environment», *World Development*, 29 (2), pp. 209-227.
- 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», *PS: Political Science and Politics*, 28, pp. 664-683.
- 2000. *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*. Nueva York: Simon and Schuster.
- Rittel, H. y Webber, M. 1973. «Dilemmas in a General Theory of Planning», *Policy Sciences*, 4, pp. 155-169.
- Rothstein, B. y Uslaner, E. M. 2005. «All for All: Equality, Corruption, and Social Trust», *World Politics*, 58, pp. 41-72.
- Rydin, Y. y Holman, N. 2004. «Re-Evaluating the Contribution of Social Capital in Achieving Sustainable Development», *Local Environment*, 9 (2), pp. 117-133.
- Rydin, Y. y 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*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Van Bueren, E. M.; Klijn, E.-H. y 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.; Schlozman, K. L. y Brady, H. 1995. *Voice and Equality. Civic Voluntarism in American Politics*. Cambridge: Harvard University Press.
- Ward, H.; Norval, A.; Landman, T. y Pretty, J. 2003. «Open Citizens' Juries and the Politics of Sustainability», *Political Studies*, 51, pp. 282-299.
- Weinberg, A. S.; Pellow, D. N. y 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. y 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.