

Capital social y democracia: una revisión crítica de Robert Putnam

Alejandra Ríos Cázares y Julio Ríos Figueroa*

Una de las principales preocupaciones de los teóricos de la ciencia política y de la sociología ha sido explicar el funcionamiento de los regímenes democráticos. Saber cuáles son las condiciones que hacen posible su desempeño óptimo ha sido un tema recurrente en las ciencias sociales. El libro de Robert Putnam, *Making Democracy Work* (1993b), se inserta en esta corriente de investigación académica. Los objetivos centrales del libro son, por un lado, encontrar las causas que originan las diferencias en el funcionamiento de las instituciones políticas entre la región norte y la región sur de Italia y, por otro, contribuir al “entendimiento del desempeño de las instituciones democráticas” (Putnam, 1993b, p. 3). El estudio de Putnam se ha convertido en una referencia obligada sobre el tema, pues ha propiciado un intenso debate sobre el papel del *capital social* y las asociaciones civiles en el funcionamiento de la democracia.

El propósito de este ensayo es evaluar la contribución de la obra de Putnam al entendimiento de los procesos de democratización. Para ello, el trabajo se divide en tres partes. En la primera presentamos de manera sucinta las características del libro: objetivos, argumentos y conclusiones; en la segunda exponemos y evaluamos las principales

* Ambos autores laboran en el Centro de Investigación y Docencia Económicas. Alejandra Ríos es asistente de investigación en la División de Estudios Internacionales, y Julio Ríos es asistente de investigación en la División de Estudios Políticos. Agradecemos los comentarios de José Antonio Aguilar, Douglas Chalmers, Aurora Loyo, Benito Nacif, Guillermo Trejo y del dictaminador anónimo. Este ensayo bibliográfico fue recibido en agosto de 1998 y revisado en marzo de 1999.

críticas que se le han hecho. Las críticas a su vez se pueden clasificar en tres: 1) la relación causal entre capital social y democracia no es unidireccional; 2) la evidencia empírica presentada por Putnam no apoya de manera conclusiva su teoría, y 3) el concepto de capital social es impreciso. Finalmente, en el tercer apartado hacemos una valoración del trabajo de Putnam.

Making Democracy Work

¿Cuáles son “las condiciones que permiten la creación de instituciones fuertes, responsables y efectivamente representativas”? (Putnam, 1993b, p. 6).¹ Ésta es la pregunta central que guía el trabajo de Putnam; el parámetro que emplea para definir si una institución es eficiente se apoya en la lógica de funcionamiento institucional que proporciona el siguiente modelo de gobierno (Putnam, 1993b, p. 9):

Esquema 1

Demandas sociales → Interacción política → GOBIERNO →
Elección de política → Implementación

Siguiendo la dirección que propone este modelo, Putnam sostiene que una institución democrática debe ser responsable y eficiente, es decir, ser sensible a las demandas sociales y efectiva para conseguir los objetivos planteados en un contexto de recursos escasos (Putnam, 1993b, p. 9).

El argumento que Putnam emplea para explicar las diferencias existentes en el funcionamiento de los gobiernos locales entre las regiones del sur y del norte de Italia es al mismo tiempo el esbozo de una teoría sobre el desempeño democrático de las instituciones. Este argumento puede representarse gráficamente de la siguiente manera:

¹ Para David Laitin (1995, p. 172), la pregunta central del análisis de Robert Putnam es de carácter sociológico y en realidad lo que intenta responder es ¿en qué condiciones las instituciones públicas sirven al interés público? Para Nadia Urbinati (1993, p. 572) es claro que el estudio de Robert Putnam busca responder si las instituciones políticas moldean a la realidad o viceversa. Joseph la Palombara (1993, p. 549) considera que Putnam busca explorar las condiciones que dieron lugar a las diferencias en el funcionamiento de los gobiernos italianos a partir de dos preguntas: ¿por qué la comunidad cívica se desarrolló sólo en ciertas regiones? y ¿cuáles son las consecuencias de esta disparidad? Véanse también en la segunda parte de este ensayo las diversas críticas que se le han hecho a la pregunta central de Putnam.

Esquema 2



Según el autor, el patrón histórico determina el contexto sociocultural en el que una comunidad se desenvuelve. La historia es factor causal para la existencia o ausencia de lo que denomina *comunidad cívica* (aquella en la que predominan actividades como la lectura de periódicos y la participación en asociaciones culturales y deportivas). La presencia de una comunidad cívica permite la creación de “capital social”, el cual se refiere a “características de la organización social, como confianza, normas y redes que pueden mejorar la eficiencia social facilitando acciones coordinadas” (Putnam, 1993b, p. 167).² Este capital constituye a su vez la principal causa del funcionamiento eficiente de las instituciones democráticas.

Para la comprobación de estas relaciones causales, Putnam emplea herramientas propias del análisis antropológico (como la observación de campo) y lo que David Laitin (1995, p. 172) caracterizó como una “triangulación metodológica”: el empleo de instrumentos estadísticos (análisis de datos a partir de correlaciones y regresiones); el uso de teorías “(semi) formales”, como la teoría de juegos, y el manejo de instrumentos propios del análisis histórico.³

Para estudiar las causas que originan la disparidad en el funcionamiento de las instituciones entre el norte y el sur de Italia, el autor toma como unidad de análisis a los gobiernos locales de 20 regiones italianas creados a partir de una reforma constitucional puesta en funcio-

² En un artículo posterior, Robert Putnam (1995b, pp. 664-665) ofrece una definición más detallada de capital social: el “conjunto de redes, normas y confianza que posibilitan a los participantes una actuación conjunta y eficaz para conseguir objetivos compartidos [...] El capital social, en resumen, refiere a las conexiones sociales y a la concurrencia de normas y confianza. Los beneficiarios de estas conexiones, normas y confianza [...] deben ser determinados empíricamente, no por definición”.

³ Véase también Putnam, 1993b, pp. 12-13.

namiento en 1970. Esta innovación administrativa dio la posibilidad de analizar el cambio y la continuidad en el desempeño de las instituciones políticas, al permitir que la variable del "diseño institucional" permaneciera constante durante el periodo que abarca el estudio.

La estructura de la investigación de Robert Putnam puede exponerse como una secuencia de cinco preguntas.⁴ El análisis se inicia con la investigación sobre si la reforma institucional italiana pudo reconfigurar las identidades de los actores políticos, redistribuir los recursos políticos e inculcar nuevas formas de acción política (Putnam, 1993b, p. 18); es decir, ¿existe algún efecto de las nuevas instituciones políticas sobre las actitudes y costumbres políticas de los individuos? Putnam encuentra que la nueva institución de gobiernos locales en Italia ha repercutido significativamente en las actitudes políticas de la sociedad italiana. Se observa que la descentralización político-gubernamental alentó un pragmatismo más tolerante y cooperativo entre los principales protagonistas políticos: "Justamente como esperaban sus partidarios, el gobierno regional nutrió una *nueva manera de hacer política*" (Putnam, 1993b, p. 38). Sin embargo, la descentralización no significó necesariamente una mayor eficiencia administrativa. De hecho, las pruebas empíricas demuestran que la descentralización exacerbó las diferencias regionales de la Italia moderna.

Los resultados obtenidos de la pregunta anterior dan lugar a la segunda pregunta: ¿Cuál fue el desempeño de las nuevas instituciones? Al respecto, Putnam busca discernir el éxito o fracaso de los nuevos gobiernos locales tomando como base el modelo de gobierno antes expuesto (donde la responsabilidad y la eficiencia son los criterios principales de evaluación; véase el esquema 1). Analiza este tema a partir de cuatro "criterios": alcance del gobierno, congruencia interna, confianza y capacidad de respuesta a la sociedad. Para medir estos cuatro criterios el autor emplea 12 indicadores, entre los que se encuentran el número de clínicas familiares, la estabilidad de los gabinetes y la eficiencia en el manejo del presupuesto.⁵ La información proporcionada por los cuestionarios y datos empíricos permite a Putnam comprobar la existencia de importantes diferencias en la eficiencia y el funcionamiento de los distintos gobiernos locales entre las regiones sur y norte de Italia, a pesar de que todos poseen la misma estructura y de que todos gozan de una igualdad de recursos financieros y legales.

⁴ Esta idea se apoya en el esquema propuesto por él mismo.

⁵ La lista completa de indicadores se encuentra en Putnam (1993, p. 75).

La tercera pregunta del estudio se enfoca en las causas de estas diferencias. ¿Por qué las nuevas instituciones son más eficientes en el norte que en el sur? Putnam ofrece dos respuestas alternativas: el desarrollo socioeconómico o la existencia de una comunidad cívica. Los indicadores demuestran la presencia de una fuerte comunidad cívica en la zona norte de Italia, a diferencia del sur. Por esta razón, Putnam concluye que la existencia de una comunidad cívica invariablemente afecta el funcionamiento y la eficiencia de las instituciones.

La cuarta pregunta del trabajo de Putnam se centra en el estudio de las raíces de esta disparidad. Aquí el autor realiza un análisis histórico que se remonta a la época medieval. Concluye que las tradiciones de asociación y colaboración, presentes en la zona norte de Italia y ausentes en la zona sur, corresponden a un pasado republicano en el primer caso y a uno monárquico en el segundo. El autor observa que la existencia de organizaciones horizontales en el norte de Italia para la solución de problemas de acción colectiva definieron la tendencia "cívica" y democrática de la región. Esta tendencia se reforzó a partir de la década de los setenta, cuando fueron constituidos los gobiernos locales. Por el contrario, en la región sur se observa el desarrollo de relaciones de carácter jerárquico que se manifiestan en la actualidad en actitudes de clientelismo y patronazgo. Estas peculiaridades de las prácticas políticas en el sur de Italia constituyen importantes factores que obstaculizaron el funcionamiento eficiente de las nuevas instituciones políticas.

Putnam concluye que el desarrollo económico no es una variable causal para la existencia de una comunidad cívica y/o para la presencia de instituciones democráticas eficientes. Sostiene que la existencia de una comunidad cívica permite un desarrollo económico más armonioso y rápido; la presencia de la comunidad cívica permite el funcionamiento eficiente de las instituciones políticas con carácter representativo. Sin embargo, la evidencia también indica que el desarrollo de una comunidad cívica es un proceso complejo y largo. De acuerdo con Putnam, la variable causal que determina la presencia de una comunidad cívica es el contexto históricossocial.

La última pregunta de este estudio es también la que da lugar a la principal aportación teórica del autor. ¿Por qué las regiones que durante el siglo XIX demostraron poseer una comunidad cívica más fuerte son las mismas que en la actualidad disfrutaban de la existencia de un mayor número de asociaciones voluntarias (culturales y recreativas) cooperativas, mayor desarrollo económico, mejores niveles de bien-

estar, más lectores de periódicos, etcétera? En términos generales, lo que se busca es la explicación de la "estabilidad" o el "equilibrio social". La respuesta a esta interrogante se encuentra en la presencia de lo que el autor denominó *capital social*: normas de confianza, reciprocidad y cooperación. El capital social permite superar problemas de acción colectiva, pues multiplica las probabilidades de cooperación en ausencia del poder coercitivo del Estado.

Frente a los problemas de acción colectiva existen, según el autor, dos posibles alternativas: la cooperación o la solución hobbesiana. La primera de ellas se explica por la presencia del capital social: cooperación voluntaria, normas generalizadas de reciprocidad, es decir, generación de círculos virtuosos. La segunda consiste en la intervención de una tercera parte con la capacidad de imponer soluciones verticales de carácter no voluntario: coerción, explotación y dependencia. La región norte de Italia se erige como ejemplo de la primera situación, mientras que la región sur caracteriza a la segunda.

Al llegar a este punto, las relaciones causales que presentamos gráficamente en el esquema 2 se esclarecen. Son particularmente importantes las que existen entre la comunidad cívica, el capital social y el desempeño eficiente de las instituciones democráticas.

Robert Putnam concluye que son tres las principales lecciones que se obtienen de su estudio. En primer lugar, la historia y el contexto social afectan profundamente la efectividad de las instituciones, como queda claro en la comparación de las regiones norte y sur de Italia. La segunda lección es que las actitudes políticas de los individuos pueden ser afectadas por el cambio en las instituciones formales. Finalmente, Putnam afirma que los cambios profundos en la cultura y la estructura social propiciados por nuevas instituciones son lentos.

Las críticas

El libro de Putnam ha suscitado uno de los debates más interesantes de la ciencia política contemporánea. Como todo libro polémico, el de Putnam ha sido muy leído y criticado. Entre las críticas se pueden distinguir las que se refieren a la pregunta guía del libro, al argumento, al método de comprobación y, finalmente, a las conclusiones.

La pregunta

Al investigar cuáles son las condiciones para crear instituciones representativas, fuertes y eficientes, Putnam encuentra que las condiciones principales son el capital social y la presencia de asociaciones cívicas. Sin embargo, de acuerdo con varios analistas, la investigación de Putnam no limita la pregunta al funcionamiento de las instituciones democráticas, ya que el capital social y las asociaciones cívicas también han dado lugar a gobiernos no democráticos, como el fascista, que se originó en el norte de Italia. Dada esta situación, la pregunta podría ser simplemente: ¿en qué condiciones funciona el gobierno? Pero si el interés se centra en el funcionamiento del gobierno democrático, la pregunta podría reformularse de la siguiente manera: ¿en qué condiciones el capital social y las asociaciones ciudadanas promueven y apoyan un gobierno democrático?

Por otro lado, al concentrarse en el papel de la sociedad civil en la construcción del capital social, Putnam relega a una posición secundaria a un actor fundamental de la política moderna como es el Estado. ¿Cuál es el papel del Estado en la creación, promoción y protección del capital social? La omisión de esta pregunta en el estudio de Putnam constituye, según Sidney Tarrow (1996, p. 395), “una de las principales fallas de su modelo explicativo”. Margaret Levi (1996, p. 50), al igual que Tarrow, señala que es de primera importancia incluir la capacidad estatal en el análisis del capital social. En particular, recuerda que la principal causa del surgimiento de la mafia en el sur de Italia fue la incapacidad del Estado para promover la confianza y la cooperación social.⁶

Un ejemplo claro de la capacidad del Estado en la creación de capital social, en el caso de Estados Unidos, es la reforma institucional que permite que los padres de familia elijan la escuela a la que van a ir sus hijos, a diferencia de la situación anterior en la que la escuela era asignada de acuerdo con criterios de vecindad. La posibilidad de elección fortalece el compromiso de los padres de familia para asistir a las reuniones escolares, lo que promueve la cooperación y, por tanto, impulsa la formación de capital social (Schneider, 1997, pp. 82-83).

⁶ Levi retoma esta idea de un interesante análisis de la mafia italiana y su función en el sur de Italia (véase Gambetta, 1993). Es importante señalar que en estudios posteriores al que aquí se revisa, Putnam retoma el papel del Estado como promotor del capital social. Al respecto véase Evans (1996).

El argumento

Como señaló Brian Barry (1970), las explicaciones culturalistas de la democracia carecen de rigor al establecer los mecanismos causales mediante los cuales la cultura afecta a la política. El argumento de Putnam tiene el mismo problema. No explica, por ejemplo, cómo es que el hecho de participar en un grupo de observación de aves lleva a un individuo a mejorar el desempeño de las instituciones democráticas. Puesto que Putnam no revela el mecanismo que relaciona pautas de comportamiento individual con desempeño institucional, el concepto de capital social corre el riesgo de convertirse en una caja negra (Levi, 1996, p. 46).⁷

De acuerdo con el esquema 2, las relaciones causales que carecen de explicación en el argumento de Putnam son las que enlazan la comunidad cívica con el capital social y a éste con el desempeño institucional democrático. Putnam afirma que la comunidad cívica lleva al capital social, pero el mecanismo por el cual esto sucede es oscuro.

Un segundo problema, también asociado con las relaciones causales que propone el autor, se presenta cuando Putnam retrocede hasta la Edad Media para buscar las raíces de la comunidad cívica italiana; aquí tampoco explica cómo es que la participación civil activa de la Edad Media subsistió hasta nuestros días, ni por qué esas experiencias y no otras son las que se conservan (Gobetti, 1996, p. 81).

Putnam recurre a la historia para explicar su argumento. Esto ha propiciado el surgimiento de diversas críticas que en general sostienen que este autor ha obtenido lecciones erróneas de la historia, así como de la creación y el desempeño de los gobiernos regionales. Por ejemplo, las críticas coinciden en señalar la existencia de asociaciones civiles horizontales en el sur de Italia, así como de organizaciones jerárquicas y autoritarias en el norte (Gobetti, 1996, p. 81; Sabetti, 1996, p. 25). ¿Por qué Putnam recoge de la historia solamente algunos hechos? ¿Con qué criterio lo hace? Estas son algunas de las preguntas que los historiadores han hecho ante lo que parece ser una elección discrecional de circunstancias históricas que Putnam hace para explicar su teoría del capital social.

⁷ Sidney Tarrow (1996), en el artículo citado, critica igualmente el argumento de Putnam, hace énfasis en la debilidad o ausencia de relaciones causales para explicar el funcionamiento del capital social. Véase también Goldberg (1996).

¿Por qué no mirar el colapso de la región (norte de Italia) en el siglo XVI por parte de las robustas monarquías europeas; su conquista en el sur en el siglo XIX; su periodo fascista de 1919-1921; o su creciente corrupción en 1980? Ninguno de estos periodos fue especialmente cívico [Tarrow, 1996, p. 393].

Por ejemplo, para confirmar su argumento acerca de la civilidad de las regiones del norte, Putnam recurre a Maquiavelo: “En las provincias del sur ninguna república y ningún tipo de política habían surgido” (Putnam, 1993b, p. 132). Sin embargo, Filippo Sabetti (1996, p. 26) muestra cómo Putnam comete un error geográfico, pues las regiones a las que Maquiavelo hace referencia en sus discursos, como los “estados del sur”, son los estados papales, Romaña y Lombardía, es decir, las zonas donde según el análisis de Putnam las tradiciones cívicas han sido inquebrantables a través de los siglos.

Subestimar el papel de la Iglesia católica como propulsora de la creación de capital social, según Sabetti (1996, p. 37), es otro error histórico de Putnam. La Iglesia, a pesar de ser jerárquica, ha desempeñado un importante papel en la creación de lazos horizontales, relevantes para la gestación del capital social.

En síntesis, la investigación de Putnam falla al no advertir:

1. que las raíces de la cultura cívica en Italia se remontan más allá de la Edad Media;
2. que las tradiciones cívicas no se extinguieron en el sur de Italia con la creación del reino medieval, así como no se extinguieron en el norte con la disolución de las ciudades-república; y
3. que las prácticas cívicas y la civilidad en cada área son más complejas y fluctuantes de lo que la lógica de un camino predeterminado (*path dependence*) nos lleva a creer [Sabetti, 1996, p. 26].

El método

El método estadístico que utiliza Robert Putnam para comprobar sus afirmaciones y generalizaciones ha sido una fuente de polémicas. Los indicadores que construyeron Putnam y sus colaboradores, además de ser muy ingeniosos, despertaron las críticas de los especialistas, así como su explicación histórica propició las críticas de los historiadores.

Una crítica importante, de acuerdo con Robert Jackman y Ross Miller (1996a), es que hay pocas pruebas que indiquen una relación

sistemática entre cultura política y desempeño político y económico. Al desagregar los indicadores que Putnam utiliza para comprobar la relación entre cultura y desempeño democrático, Jackman y Miller encuentran que no hay una relación significativa entre estas dos variables. Por ejemplo, si en lugar de hacer la regresión entre el indicador "cultura política actual" y "desempeño democrático", se hacen varias regresiones entre los componentes del primer indicador ("estabilidad de los gabinetes", "eficacia en el presupuesto", "centros diarios de salud" [...]) y el desempeño democrático, entonces la correlación entre las variables se vuelve no significativa estadísticamente (Jackman y Miller, 1996a, pp. 643-644).

Sin embargo, es importante señalar que algunos autores han defendido los indicadores de Putnam. Granato, Inglehart y Leblanc (1996) argumentan en su favor que:

Las teorías de las ciencias sociales usualmente utilizan variables basadas en indicadores múltiples porque una variable central (como la "comunidad cívica" en el trabajo de Robert Putnam) se mide de un modo imperfecto si se utiliza un indicador sencillo. Entonces, un indicador múltiple generalmente explica más de la varianza en la variable independiente que cualquiera de sus componentes. Lo contrario también es cierto: si uno divide un indicador múltiple en sus partes componentes puede debilitar en gran medida su poder explicativo (p. 682).⁸

Otro señalamiento importante con respecto al método de comprobación es que Putnam ve las diferencias que existen entre el norte y el sur, pero omite las existentes dentro de cada una de estas dos zonas. Como las primeras son tan grandes, se corre el riesgo de que las segundas, que son igualmente importantes, no se midan de manera correcta. Existe la posibilidad de que los resultados no se mantengan si se utiliza una unidad de análisis más pequeña. De ser así, se estaría incurriendo en lo que se conoce como falacia ecológica. En el caso de Putnam, no tener en cuenta las diferencias intrarregionales puede

⁸ Otra defensa de los indicadores múltiples o compuestos puede encontrarse en Swank (1996, pp. 660-679). A estas críticas responden Jackman y Miller (1996b, pp. 706-707) haciendo énfasis en el papel que la cultura tiene en el crecimiento económico. Sin embargo, en una pequeña referencia al libro de Putnam dicen que la crítica que ellos le hicieron "[...] se basa, más que en la desagregación de los indicadores múltiples, en que Putnam confunde supuestos con conclusiones y que en ausencia de sus fuertes supuestos no hay base para sus conclusiones [...] Nuestro propósito era mostrar cómo los propios datos de Putnam no garantizan las conclusiones que obtiene".

conducir a resultados generales inexactos. Por ejemplo, en la relación entre clericalismo y comunidad cívica, las diferencias entre el norte y el sur son grandes: el norte es muy cívico y poco clerical, mientras que el sur es muy clerical y poco cívico. Sin embargo, en el norte hay poca variación en "civildad" y mucha variación en "clericalismo", mientras que en el sur la situación es la contraria. Por lo tanto, al ver así de cerca las variables, se podría decir que "civildad" y "clericalismo" no están relacionados (Goldberg, 1996, pp. 7-14; Gobetti, 1996, pp. 78-81).

Para la medición de la comunidad cívica, Putnam emplea cuatro factores: *a)* el grado con el que los votantes expresan una preferencia por candidatos individuales o por una lista de partidos (este factor es un indicador de clientelismo y se mide inversamente), *b)* el nivel de voto en referenda, *c)* el número de lectores de periódico y, por último, *c)* el número de asociaciones deportivas y culturales. Según Leonardo Morlino (1995, pp. 174-175), estos indicadores son internamente consistentes, pero mientras que los dos primeros se miden por un periodo de más de diez años, los últimos dos se miden únicamente por un año, lo cual no sólo les resta significatividad, sino también manifiesta una incongruencia entre ellos.

Finalmente, Sidney Tarrow (1996, p. 393) señala que los indicadores elaborados por Putnam, si bien son correctos para viajar en el espacio (por toda Italia y sus regiones), no lo son del mismo modo para viajar en el tiempo, pues los distintos periodos de la historia italiana repercuten en la medición del grado de civildad.

Las conclusiones

Una de las principales contribuciones del análisis de Robert Putnam es el concepto de capital social,⁹ el cual ha sido objeto de un gran número de elogios y críticas. Recordemos que para el autor el capital social son las "normas de reciprocidad y las redes de compromiso cívico". Se ha dicho que este concepto tiene una connotación normativa, es decir, para Putnam el capital social es valor positivo y por lo tanto constituye un bien que toda sociedad debe buscar (Tarrow, 1996, p. 396).

Margaret Levi (1996, p. 52) va más allá de este señalamiento y afirma que el capital social tiene también un "lado oscuro" que puede

⁹ Putnam retoma este concepto de Coleman (1990), pero las implicaciones que adquiere en su trabajo son innovadoras.

producir fenómenos nada cívicos. El ejemplo más claro son las asociaciones de vecinos tan aplaudidas por Putnam que si bien “hacia dentro” crean confianza, “hacia fuera” generan falta de cooperación y desconfianza. En otras palabras, Putnam tiene una idea romántica del capital social.¹⁰ Un buen ejemplo del “lado oscuro” del capital social es la Liga del Norte en la Italia contemporánea, que ha dado lugar a un “neocorporativismo” nada democrático, así como a tendencias separatistas no cooperativas, un alto grado de corrupción y a veces violencia (Gobetti, 1996, p. 73; Morlino, 1995, p. 175).

Una tercera crítica al concepto de capital social es la que hace Kenneth Newton (1997) quien menciona que: el capital social puede ser entendido y definido en términos de *a)* normas y valores, *b)* redes, o *c)* consecuencias; la producción voluntaria y colectiva de recursos y servicios. Estos tres elementos sin duda se encuentran fuertemente relacionados en el mundo real, pero el conjuntarlos o incluir dos o tres en la misma definición crea confusión conceptual, supuestos poco confiables y probablemente dificulta el hacer preguntas empíricas.

Por ejemplo, el capital social entendido en términos de normas y valores se refiere a colectividades, mientras que entendido como redes, el énfasis se hace en las relaciones interpersonales.¹¹ La complejidad en la definición del capital social dificulta la creación de preguntas empíricas, por ejemplo, “¿Son las escuelas, las familias, los lugares de trabajo y las organizaciones vecinales más importantes que las organizaciones voluntarias para la generación del capital social?” (Newton, 1997, p. 584).

Finalmente, creemos que indagar la existencia del capital social resulta una perogrullada en tanto que es posible afirmar que la presencia de conexiones sociales, de normas y de relaciones de confianza son factores esenciales de la existencia de cualquier grupo social. Por lo tanto, en lugar de cuestionar la existencia o no de capital social, es necesario preguntar cuáles son las condiciones que permiten el desarrollo positivo de éste.

¹⁰ Portes y Landolt (1996, p. 21) refuerzan la idea de un análisis sesgado de capital social en Putnam al sostener que éste produce tautologías, obviedades y estereotipos. Por ejemplo, cuando el éxito o fracaso de una comunidad particular es identificado *a posteriori* con la presencia o ausencia de confianza social o capital social, o cuando se dice que si un pueblo es cívico, entonces sus acciones serán cívicas.

¹¹ El término *networks* tiene esta connotación particular, pues se refiere a las relaciones que un individuo “teje” con otros individuos.

Conclusiones

La cantidad de críticas que ha suscitado la obra de Putnam es también un signo de éxito. ¿A qué se debe este gran impacto? La respuesta rebasa el ámbito de este ensayo, pero podemos sugerir dos ideas. En primer lugar, el texto propone una visión alternativa al desarrollo económico para explicar el desempeño institucional; este tema, que había sido dominado por la teoría de la modernización,¹² encuentra en Putnam una salida distinta: sin soslayar la importancia del elemento económico, propone como explicación de los fracasos en experiencias democráticas la ausencia de capital social. Sin embargo, la solución de Putnam, vista en su conjunto, es igualmente determinista al condicionar la existencia del capital social a la presencia de ciertos factores históricos. En segundo lugar, el concepto de capital social es una herramienta sumamente útil para explicar crisis sociales recurrentes que viven en la actualidad las principales democracias liberales: racismo, marginación, inmigración, radicalización de grupos de jóvenes, violencia. Putnam propone la búsqueda de la *comunidad cívica* perdida como solución a estos problemas.

A pesar de que la principal contribución del trabajo de Putnam es de carácter teórico, es posible distinguir tres críticas: la relación causal entre capital social y democracia no es unidireccional, el concepto de capital social, es impreciso y la evidencia empírica presentada por Putnam no apoya conclusivamente su teoría.

En primer lugar, el uso discrecional de la historia plantea serias dudas acerca de la relación entre democracia y capital social. En especial, la idea de que el pasado (*path dependence*) condiciona el desempeño futuro de las instituciones democráticas sugiere una visión inercial de la historia. Por otra parte, una de las carencias importantes de *Making Democracy Work*, como se ha visto, es la ausencia del Estado. En la relación entre capital social y democracia, el Estado es un actor relevante. Para incorporarlo, podría ser útil el concepto de *sinergia*, que el mismo Robert Putnam acuña en otras investigaciones. Este concepto se refiere a la concurrencia de fuerzas gubernamentales y sociales en la promoción de redes de cooperación y confianza social:

La idea de "sinergia" implica que el compromiso cívico fortalece a las instituciones estatales y que las instituciones estatales efectivas crean un

¹² Para los argumentos principales de la teoría de la modernización, véase Lipset (1995).

ambiente en el cual el compromiso cívico se da con una mayor probabilidad [Evans, 1996, p. 1034].¹³

En segundo lugar, la definición de su principal concepto (capital social) es poco precisa, lo cual le permite incorporar gran cantidad de fenómenos sociales, pero a costa de minar su capacidad explicativa. En tercer lugar, a pesar de que la construcción de indicadores es un mérito del trabajo de Putnam, como mostramos en la segunda parte, los mismos datos pueden llevar a diversas conclusiones. Como dicen Jackman y Miller (1996b, pp. 706-707), "Putnam confunde supuestos con conclusiones y en ausencia de fuertes supuestos no hay base para sus conclusiones [...] los propios datos de Putnam no garantizan las conclusiones que obtiene".

Además de sus deficiencias teóricas, la peculiaridad de la situación italiana limita el análisis de Putnam a un ámbito determinado y limita sus posibilidades de aplicación a otras naciones. Por ejemplo, la reforma constitucional italiana que estableció gobiernos locales a lo largo del país permitió a Putnam mantener constante una variable que en otras realidades podría considerarse dependiente: el diseño institucional.

Creemos, pues, que la obra de Robert Putnam posee un valor analítico que se sustenta en tres áreas: la construcción de indicadores de buena calidad para operacionalizar las variables sociales que observa; el uso de la comparación para explicar las desigualdades existentes entre regiones de un mismo país, y el énfasis que pone en la interacción entre el diseño institucional y la sociedad para lograr un buen funcionamiento de la democracia.

La cantidad de objeciones que se han hecho a su trabajo evidencia la importancia que ha tenido en la discusión contemporánea. *Making Democracy Work* destaca por recuperar el análisis tocqueviliano de las instituciones políticas. Constituye un intento de empalmar métodos históricos con métodos estadísticos y, lo más importante, por abrir una nueva agenda de investigación.

El análisis del diseño de instituciones democráticas, así como de las condiciones en que funcionan eficazmente, es una tarea difícil pero importante, sobre todo para los países que se encuentran en transición a la democracia o cuyos regímenes democráticos están en proceso de consolidación. La apertura de agendas de investigación que busquen respuestas aminora la desesperanza de un destino que se creía predeterminado.

¹³ Evans (1993) retoma esta idea de Robert Putnam.

Referencias bibliográficas

- Barry, Brian (1970), *Los sociólogos, los economistas y la democracia*, Buenos Aires, Amorrortu.
- Coleman, James (1990), *Foundations of Social Theory*, Cambridge, Harvard University Press.
- Evans, Peter (1996), "Development Strategies Across the Public-Private Divide", *World Development*, vol. 24, núm. 6, pp. 1033-1037.
- (1993), "The Prosperous Community", *American Prospect*, núm. 13, primavera, pp. 35-42.
- Gambetta, Diego (1993), *The Sicilian Mafia: The Business of Private Protection*, Cambridge, Harvard University Press.
- Gobetti, Daniela (1996), "La Lega: Regularities and Innovation in Italian Politics", *Politics and Society*, vol. 24, núm. 1, marzo, pp. 57-82.
- Goldberg, Ellis (1996), "Thinking about How Democracy Works", *Politics and Society*, vol. 24, núm. 1, marzo, pp. 7-18.
- Granato, Jim, Ronald Inglehart y David Leblanc (1996), "Cultural Values, Stable Democracy and Economic Development: A Reply", *American Journal of Political Science*, vol. 40, núm. 3, agosto, pp. 680-696.
- Hadenius, Axel y Fredrik Ugglå (1996), "Making Civil Society Work, Promoting Democratic Development: What can States and Donors Do?", *World Development*, vol. 24, núm. 10, pp. 1621-1639.
- Jackman, Robert y Ross Miller (1996a), "A Renaissance of Political Culture?", *American Journal of Political Science*, vol. 40, núm.3, agosto, pp. 632-659.
- (1996b), "The Poverty of Political Culture", *American Journal of Political Science*, vol. 40, núm.3, agosto, pp. 697-716.
- LaPalombara, Joseph (1993), "Making Democracy Work. Civic Traditions in Modern Italy: A Review", *Political Science Quarterly*, vol. 108, núm. 3, otoño, pp. 549-550.
- Laitin, David (1995), "The Civic Culture at 30", *American Political Science Review*, vol. 89, núm.1, marzo, pp. 168-173.
- Levi, Margaret (1996), "Social and Unsocial Capital: A Review Essay of Robert Putnam's Making Democracy Work", *Politics and Society*, vol. 24, núm. 1, marzo, pp. 45-55.
- Lipset, Seymour (1995), "Reconsideración de los requisitos sociales de la democracia", *Este país*, núm. 50, mayo, pp. 5-9.
- Maraffi, Marco (1994), "Making Democracy Work. Civic Traditions in Modern Italy", *American Journal of Sociology*, vol. 99, núm. 5, marzo, pp. 1348-1349.

- Morlino, Leonardo (1995), "Italy's Divide", *Journal of Democracy*, vol. 6, enero, pp. 173-177.
- Newton, Kenneth (1997), "Social Capital and Democracy", *American Behavioral Scientist*, vol. 40, núm. 5, marzo-abril, pp. 575-586.
- Portes, Alejandro y Patricia Landolt (1996), "The Downside of Social Capital", *The American Prospect*, núm. 26, mayo-junio, pp. 18-23.
- Putnam, Robert (1995a), "Bowling Alone: America's Declining Social Capital", *Journal of Democracy*, vol. 1, núm. 1, enero, pp. 65-78.
- (1995b), "Tuning In, Tuning Out: The Strange Disappearance of Social Capital in America", *Politics and Society*, vol. 18, diciembre, pp. 664-683.
- (1993b), "The prosperous Community", *American Prospect*, núm. 13, primavera, pp. 35-42.
- Putnam, Robert, Robert Leonardi y Raffaella Y. Nannetti (1993b), *Making Democracy Work. Civic Traditions in Modern Italy*, New Jersey, Princeton University Press.
- Sabetti, Filippo (1996), "Path Dependence and Civic Culture: Some Lessons from Italy about Interpreting Social Experiments", *Politics and Society*, vol. 24, núm. 1, marzo, pp. 19-44.
- Schelling, Thomas (1970), *La estrategia del conflicto*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Schneider, Mark *et al.* (1997), "Institutional Arrangements and the Creation of Social Capital: The Effects of Public School Choice", *American Political Science Review*, vol. 91, núm. 1, marzo, pp. 82-93.
- Schudson, Michel (1996), "What if Civic Life didn't Die?", *The American Prospect*, núm. 25, marzo-abril, pp. 17-20.
- Sckocpol, Theda (1996), "Unravelling from above", *The American Prospect*, núm. 25, marzo-abril, pp. 20-25.
- Swank, Duane (1996), "Culture, Institutions and Economic Growth: Theory, Recent Evidence and the Role of Communitarian Politics", *American Journal of Political Science*, vol. 40, núm. 3, agosto, pp. 660-679.
- Tarrow, Sidney (1996), "Making Social Science Work Across Space and Time: A Critical Reflection on Robert Putnam's Making Democracy Work", *American Political Science Review*, vol. 90, núm. 2, junio, pp. 389-397.
- Urbinati, Nadia (1993), "The Art of Tolerance", *Dissent*, vol. 40, otoño, pp. 572-573.
- Wood, Richard (1997), "Social Capital and Political Culture. God Meets Politics in the Inner City", *American Behavioral Scientist*, vol. 40, núm. 5, marzo-abril, pp. 595-605.