

# Gobernando a través de las ideas. Sobre los usos gubernamentales de las categorías de “governabilidad” y de “capital social”

ALFREDO JOIGNANT

## Resumen

El autor se interesa en los distintos usos contemporáneos admitidos por las nociones de gobernabilidad y capital social. Al detenerse en los problemas a la vez analíticos y políticos planteados por ambas categorías, el autor explicita sus ventajas y límites, interesándose en las promesas implicadas, en algunos usos gubernamentales a los que han dado lugar y en los riesgos de deriva hacia modalidades subrepticias de privatización de la decisión pública que éstas pueden conllevar.

## Abstract

The author deals with the different contemporary uses of governability and social capital as definitions. In this sense, paramount result to explain the analytical and political problems of both categories, advancing an explanation about thier advantages and limits. Furthermore, the author focus on the promises of governmental of hidden privatization of political decisions, while also warning about the possible risks involved.

PALABRAS CLAVE: Gobernabilidad – Capital social – Teoría – Usos gubernamentales del conocimiento – Decisión pública.

Cada cierto tiempo, en el vocabulario académico o científico, irrumpen con inusitada virulencia términos, palabras y categorías que terminan por copar el lenguaje. A menudo se trata del redescubrimiento de antiguas palabras, por ejemplo provenientes de idiomas antiguos o de lenguas muertas que, al ser rehabilitadas por autores dominantes en el campo científico (el *habitus* en Elias o en Bourdieu, etc.), dotan al discurso de un innegable carácter performativo. Sin embargo, mucho menos frecuente es el caso de la aparición casi simultánea de términos socialmente eficaces en el espacio ilustrado de las

Una primera versión de este artículo fue preparada en el marco del proceso final de evaluación del programa “Más Región”, ejecutado en la IV<sup>a</sup> región y financiado por la Unión Europea. La presente versión se inscribe en los proyectos Fondecyt 1070984 y PICS-CNRS-CONICYT 3441 sobre “Estatización de la política y saberes de gobierno en Chile, siglos XIX y XX”, y recoge algunos de los resultados generados por el proyecto “Profesionalización de la política y saberes de gobierno” (Concurso Enlace DI 2006, código ENL 06/6). Deseo agradecer los extensos comentarios de Patricio Valdívieso al borrador de este texto.

ideas profesionales (academia, edición, universidades, etc.) y en la esfera pública más amplia de los medios de comunicación o de los agentes especializados en la divulgación de ideas complejas (comentaristas y analistas cuya producción está destinada al gran público). Es en esta última clase de éxito social que se inscriben las categorías, hoy en día demasiado familiares, de "governabilidad" y "capital social", a través del impulso a veces olvidado de agencias públicas y privadas poderosas, cuya eficacia es prolongada por instituciones políticas, eventualmente presidenciales. La difusión, masificación e instalación (en tanto categoría de uso inevitable para pensar el destino de comunidades, sociedades y países enteros) de la "governabilidad" (un antiguo término recientemente rescatado, como bien lo recuerda Kazancigil<sup>1</sup>) expresa la primera modalidad de éxito, en este caso a través del Banco Mundial, el cual acaba incluso por operacionalizar la noción en la elaboración de proyectos y en la concesión de préstamos a países. En cuanto al "capital social", éste no se inscribe ni en la lógica del descubrimiento, ni menos en la del invento, sino en la de la reapropiación de un término previamente empleado por sociólogos como Coleman (1990) y Granovetter (1974), así como por Bourdieu (1979; 1994), aunque en este último caso en un sentido muy diferente. El original trabajo de Putnam (2000), sobre los gobiernos regionales italianos, operacionaliza esta noción, produciendo un rápido interés, así como una prolongada controversia en la comunidad científica norteamericana. Sin embargo, el éxito de la categoría depende ampliamente de su recepción política y mediática, de lo cual es prístina expresión el clintoniano uso y los reiterados encuentros en la Casa Blanca entre el ex presidente de los Estados Unidos y el autor que inducía una nueva ola de debate con la publicación de su libro *Bowling Alone*.

El estudio preciso del éxito intelectual, y social, de cada una de estas dos categorías permitiría sin duda identificar los intereses y los beneficios, reales o deseados, asociados a su recepción y aceptación en una comunidad restringida (el campo universitario, el campo político), y su generalización en públicos más masivos. De allí el interés de hacer la historia social de las palabras, de sus usos intelectuales y de sus empleos políticos. En este caso, sin embargo, se trataría de una historia *global* de las categorías implicadas, en tanto involucra modalidades de producción y difusión en la que participan agentes y agencias de países centrales y de regiones enteras. Una parte de esa historia se encuentra narrada en una reciente contribución de Kazancigil (2002), pero aún quedaría por hacer el estudio de las distintas modalidades locales de adopción, lo cual sin duda explica el desgano, si no el desencanto de Prats i Catalá (2001: 109) cuando éste constata —con razón— un "uso desbordado de la palabra" gobernabilidad.

Haciendo la economía de esta historia social del lenguaje, aquí reducida a dos términos exitosos mediante los cuales percibimos, interpretamos, comprendemos y pensamos un cierto número de dimensiones de la existencia co-

<sup>1</sup> Ali Kazancigil (2002), p.121-131. Cabría agregar, en tanto problema de investigación y de intercomunicación entre los autores especializados en estas materias, las confusiones derivadas del vecindario semántico que rodea la noción de gobernabilidad: "gobierno", "governanza", "governamentalidad".

lectiva, lo que nos interesará de ahora en adelante es el rendimiento intelectual y político de los términos. Es así como interrogaremos las ventajas, los límites y las aporías de la "governabilidad" y del "capital social", a través de un trabajo de deconstrucción de sus usos intelectuales y de sus aplicaciones políticas (en el sentido de ser empleados para la realización de ciertos intereses) en el tratamiento de los asuntos de gobierno.

### La "governabilidad": orígenes contemporáneos y usos recientes

Si bien es en el filósofo francés Michel Foucault en quien recae el mérito de haber redescubierto, y dotado de nuevos significados a este antiguo término<sup>2</sup>, son los grandes bancos internacionales, y muy especialmente el Banco Mundial, quienes se encuentran en el origen del *aggiornamento* de la "governabilidad". Es, en efecto, a propósito de los dilemas del desarrollo en África que el Banco Mundial acuña a partir de 1989 la expresión de "crisis de gobernabilidad", y tras él el PNUD y el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE. Al poco andar, este juicio autorizado es operacionalizado a partir de parámetros objetivos, cuya definición se inspira en categorías, lenguajes y herramientas provenientes de las ciencias económicas: "transparencia, *accountability*, lucha contra la corrupción, respeto de las reglas del derecho y de los derechos humanos, retraimiento del Estado, descentralización y equilibrio presupuestario gracias a la reducción del gasto público" (Kazancigil, 2002: 123); esto es, un conjunto de principios y recetas cuya centralidad, y celebridad global, se objetiva en un nombre: el "Consenso de Washington".

No puede entonces sorprender que Kazancigil detecte un evidente parentesco entre la gobernabilidad y el mercado, en la medida en que las categorías y las herramientas que rigen el funcionamiento del uno y del otro son a la vez instrumentos destinados a pensar y a justificar una cierta definición del orden, produciendo de este modo las condiciones de éxito de lenguajes que coincidan con lo observable y de problemas que se ajustan a lo real. Cabría hacer todo un análisis acerca de las lógicas políticas y sociales de posibilidad de esta verdadera *self-fulfilling prophecy*, interrogando las modalidades de objetivación en prácticas reales de categorías y problemas teóricos. Ciertamente, no es posible desconocer que en las ciencias económicas modernas, y muy especialmente en la economía neo-clásica en la cual se inspiran las definiciones dominantes de la gobernabilidad, subyace una arquitectura que conjuga una dimensión paradigmática (problemas teóricos, supuestos, premisas y axiomas), un andamiaje conceptual (una clase particular de

<sup>2</sup> Recordemos que en la concepción "biopolítica" foucaultiana, la transformación histórica ocurrida en el siglo XVIII en el modo de ejercicio del poder se tradujo en un desplazamiento desde la defensa del territorio hacia el tratamiento de la población: "en tanto población, los humanos son gobernados no como meros agregados de individuos, sino como un grupo de seres vivos que presentan a la autoridad política todos los problemas de sanación, tasas de nacimiento, longevidad, raza, herencia, etc", véase Michel Foucault (1997).

vocabulario especializado ajustado a las necesidades del paradigma) y un recetario de medidas y de políticas (*policies*). Dicho en otras palabras, en el trasfondo de la noción de "governabilidad" se encuentra un afán explicativo y normativo, cuya imbricación puede ser pensada en función de lo que una cierta literatura francesa denomina "ciencias del gobierno".

### La "governabilidad" de las ciencias del gobierno: la governabilidad "pura y dura"

¿De qué modo las relaciones de poder son alteradas, y transformadas, a través de conocimientos especializados que fueron forjados para otros fines? A través de esta pregunta, es naturalmente la relación entre el saber y el poder la que se encuentra problematizada. Es precisamente porque en el origen del éxito social de la "governabilidad" se encuentran categorías dominantes de ciertas perspectivas de la economía, que es necesario desplegar un esfuerzo de deconstrucción, política e intelectual, sobre ellas. Es en este sentido que cabe entender, e implementar, el programa científico de las ciencias del gobierno, en tanto "análisis crítico situado en el cruce de la historia y de la filosofía de las ciencias", con el fin de interrogar "la construcción de las categorías intelectuales propiamente tales" y acceder "no sólo a matrices cognitivas, sino más bien a 'ideas en acción', es decir a dispositivos prácticos y a usos concretos" (Ihl, Kaluszynski y Pollet, 2003: 12)<sup>3</sup>. En tal sentido, la governabilidad entendida como categoría de análisis exige una historia intelectual, con todas las mutaciones de significados, reinventos y redescubrimientos que ella supuso. Pero esta misma categoría, esta vez entendida como dispositivo de poder (todos los autores coinciden en destacar como principal propiedad el constituir una forma de gobierno y de toma de decisiones<sup>4</sup>), autoriza esta vez una historia política de la misma, del mismo modo en que la popularización de las estadísticas<sup>5</sup> o de lo que Goody (1979) denominó la "razón gráfica" expresada en cuadros, gráficos y curvas supuso a la vez una génesis intelectual y política. No es posible emprender en estas páginas un tal esfuerzo genealógico sobre la categoría de "governabilidad", pero sí señalar que buena parte de su éxito y rutinización a través de múltiples usos (intelectuales, políticos, estatales, oficiales en algún sentido de la palabra) proviene de una historia que convendría desenterrar, y que obliga a hacerse la pregunta acerca de las conversiones de categorías intelectuales o científicas en herramientas políticas o de gobierno<sup>6</sup>.

<sup>3</sup> El destacado es nuestro.

<sup>4</sup> Los adjetivos que a menudo la acompañan ("participativa", "tecnocrática", "deliberativa", etc.) remiten a otro registro de discusión, y suponen como dado que la noción de "governabilidad" es constitutiva de una modalidad de ejercicio del poder.

<sup>5</sup> Desrosières (2000).

<sup>6</sup> Si bien en muchas oportunidades Bourdieu identificaba lo que él llamaba "efectos de teoría", esto es la incorporación en el campo político (o en cualquier otro campo social) de problemas y vocablos teóricos ("carisma", "conciencia de clase", etc.). Distinto es el problema de interrogar las modalidades históricas y sociales de trasvasije, que es precisamente lo que se propone realizar la literatura sobre ciencias del gobierno.

Al considerar el origen contemporáneo de la "governabilidad", entendido como abanico de problemas que se originan y configuran como tales en las preocupaciones e intereses del Banco Mundial en un determinado momento del tiempo, y junto a él de los Estados Unidos con su propia agenda y prioridades de influencia a gran escala, es importante agregar la definición "pura y dura" (para retomar la expresión de Prats i Català<sup>7</sup>) que se desprende de la razón económica de los grandes bancos internacionales. Precisamente porque lo que se encuentra involucrado es una racionalidad económica poblada por categorías específicas con el fin de pensar los problemas del desarrollo, es que la "governabilidad" hizo posible que su definición coincidiera con una meta y con un grupo: la eficiencia del grupo tecnocrático, cuya variante más interesante en la América latina de los noventa es la emergencia de la figura del *technopol*<sup>8</sup>. Es importante entender que esta definición pura y dura de la governabilidad prácticamente no requiere de adjetivos, puesto que la meta racional construida en formato de cifras y gráficos admite un tratamiento en donde las pasiones y las necesidades son sometidas al predominio lógico del cálculo. Pero esta definición tecnocrática de la governabilidad, que coincide con la generalizada centralidad de los ministerios de hacienda y de los bancos (autónomos) centrales en Occidente en desmedro de las regiones políticas de los Estados, no elude la política, sino que se sirve de ella, en el marco de una hibridación entre recursos políticos y saberes "técnicos" que es tan propia del *technopol* contemporáneo. De no mediar esta hibridación entre "técnica" (la dimensión "tech") y "política" (el aspecto "pol") del *technopol*, entonces se estaría en presencia de todos los riesgos de la tecnocracia a secas: retomando la formulación de Brown, en el imaginario positivista, los tecnócratas que siguen ciegamente las líneas de conducta trazadas por los expertos, supuestamente actúan de modo objetivo en función de hechos, mientras los ciudadanos actuarían en función de valores, opiniones e intereses. Los ciudadanos determinan políticamente los "fines" del gobierno, mientras los tecnócratas gestionan los "medios" administrativos con el fin de que los primeros sean eficazmente alcanzados (2003: 62-63).

En primera aproximación, el tratamiento tecnocrático de las carencias y de los malestares sociales de las sociedades incorpora la política en la medida en que sería la retraducción de los intereses de los ciudadanos. Sin embargo, tras esta definición ingenua se encuentra, una vez más, la definición pura y dura de la governabilidad, aquella que elude, evita o derechamente coloniza la política a través de los efectos producidos sobre los problemas y las urgencias de los ciudadanos por parte de agentes que esgrimen saberes y lenguajes especializados. Al respecto, cabría preguntarse en donde radica la política en la fijación de los criterios de la governabilidad (contracción del Estado, reducción del gasto público, transparencia, etc.), en la medida en que lo que origina estos parámetros del buen gobierno son principios y categorías intelectuales, ellas mismas

<sup>7</sup> Prats i Català (2001), p.129.

<sup>8</sup> Una figura teorizada y, sobre todo, bien estudiada en Domínguez (1997).

ancladas en problemas teóricos a partir de los cuales los intereses de los grupos sociales son pensados, definidos y retraducidos<sup>9</sup>.

### De la gobernabilidad "pura y dura" a la gobernabilidad "democrática"

El abrumador predominio de retóricas políticas, programas estatales y recetarios de las grandes instituciones financieras internacionales que abogan a favor de definiciones "participativas" de la gobernabilidad, podría hacer pensar que nos encontramos en presencia de otra gobernabilidad<sup>10</sup>. El juicio optimista señalaría que la definición pura y dura habría quedado definitivamente atrás, transitando hacia modalidades de gobierno y de toma de decisiones en las que interactúan múltiples actores. Ciertamente, no todos los actores, sino los actores "estratégicos", aquellos cuyos intereses y preferencias "pesan" de alguna u otra forma. Pero, ¿qué es un actor estratégico?, ¿cómo definirlo e identificarlo? Si bien el programa de investigación consistente en diseñar el "mapa de los actores estratégicos" (Prat i Català, 2001: 121) se erige como una necesidad a la hora de constituir la gobernabilidad como objeto de investigación, su implementación permanece sujeta a las estrategias y a los problemas de análisis que se plantea el investigador.

Nominalmente, en el marco de tal o cual asunto de interés nacional o sectorial que implica la fijación de una posición, la determinación de una decisión y/o la implementación de una política pública, son innumerables los agentes -individuales o colectivos- susceptibles de ser convocados a un sistema de interacción en el que confluyen preferencias múltiples y naturalmente divergentes. Es así como, por ejemplo, en la instalación en Chile de una empresa con potencial impacto ambiental, convergen en el perímetro de los actores interesados agencias estatales legalmente habilitadas a participar del proceso (CONAMA, por ejemplo); instituciones públicas territoriales (municipios, eventualmente gobiernos regionales); actores políticos (partidos); sociales (ONG's, sindicatos, juntas de vecinos, etc.); y económicos colectivos (cámaras de comercio, federaciones de empresa, etc.); agentes individuales cuya importancia se funda en una determinada clase de liderazgo (caciques, diputados, senadores); o de experticia (consultores); entre otros. Resulta evidente que la lista de actores teóricamente disponibles para participar de sistemas de interacción más o menos complejos (mesas de negociación o de concertación, estructuras informales o *ad hoc* de interrelación,

<sup>9</sup> Si bien en un reciente e interesante trabajo Lahera y Cabezas hacen hincapié en una definición de la gobernabilidad entendida como "proceso continuo a través del cual intereses en conflicto o divergentes pueden ser acomodados y la acción cooperativa emprendida" (2000), p. 1090, los autores desembocan en una buena presentación de la gobernabilidad pura y dura en el Chile de los noventa. Véase Lahera y Cabezas (2000), p. 1087-1109.

<sup>10</sup> Esa es la impresión que se desprende de lo que Kliksberg llama la crisis del pensamiento económico convencional, con todo lo que ello implicaría en las maneras rutinizadas de pensar el buen gobierno. Véase Kliksberg (2000), p.21-28.

redes, *policy networks*, etc.) es eventualmente infinita. Sin embargo, es la puesta en relación de actores múltiples con el fin de desembocar en decisiones legítimas previa coordinación de intereses y conductas, lo que conforma la gobernabilidad de un sector, de un territorio o de una sociedad. ¿Cuáles son los "actores estratégicos"? ¿Todos o sólo algunos? ¿Cómo distinguir y separar actores que, desde sus respectivos intereses e identidades, pueden legítimamente aspirar a ser reconocidos como actores que importan? Hay allí un problema de investigación, pero que es también constitutivo de una dificultad política, a partir del momento en que se trata de gobernar grupos sociales, coordinar intereses, conducir procesos orientados a la adopción de decisiones públicas e implementar políticas.

En el diseño del mapa de los actores estratégicos, no es posible desconocer la presencia de estatus sociales desiguales, que inevitablemente sesgarán la inclusión y la marginación de tal o cual actor particular. En tal sentido, conviene tener presente que el carácter "estratégico" de tal o cual actor es, en la realidad, una cuestión de "pesos" relativos y, finalmente, de poder. Como tal, el calificativo de actor estratégico, incluso en el marco de un diseño experimental meramente analítico, remite y supone todo un trabajo de construcción social respecto del cual el analista no puede completamente abstraerse. El problema es que, *a fortiori*, los gobernantes y los agentes públicos están permanentemente sujetos a ser seducidos, persuadidos y, en el peor de los casos, cooptados por las definiciones dominantes del peso, de la importancia y de la influencia del que disponen actores que aspiran a ser consagrados como agentes estratégicos. En tal sentido, el diseño del mapa de los actores que importan no puede hacer la economía del análisis de las relaciones de dominación que se encuentran inevitablemente involucradas por la sola existencia de ellos.

Suponiendo resuelta la pregunta de los actores que importan, permanece la interrogante acerca de las propiedades del sistema de interacción que estos agentes estratégicos conforman. Es sabido que el tránsito desde una gobernabilidad pura y dura hacia otra de carácter nominalmente democrático, implica un esquema de cooperación horizontal entre los actores. Lo que algunos autores han llamado "gobernabilidad no jerárquica" (Kazancigil, 2002), suele traducirse en sitios cooperativos carentes de formas fijas y de formalidades conocidas, y reconocidas por todos. En tal sentido, los *policy networks*, precisamente porque lo que los caracteriza es la "deformalización" (Papadopoulos, 2002: 135), producen la creencia en la igualdad de los actores que participan de ellos, en la medida en que todos los actores pueden hacer valer sus intereses, preferencias y posiciones en una situación social regida por la horizontalidad. La cooperación, por consiguiente, vendría por añadidura en un espacio en el que confluyen actores estratégicos que se reconocen como tales, lo cual no significa desconocer la posibilidad cierta del conflicto, aunque en un marco informal cuya principal propiedad es la horizontalidad (es lo que los economistas denominan cooperación "antagonista" o "conflictual").

Sin embargo, vuelve a plantearse la pregunta acerca del estatus respectivo de los actores estratégicos. Más allá del común y elemental denominador que los

reúne (actores que importan), ¿estamos realmente hablando de actores cuya importancia política y social los vuelve equivalentes? Más precisamente, situados en espacios no formales (distintos de los sitios informales) de cooperación de los que se desprende una definición procedimental de la igualdad (posibilidades idénticas de tomar la palabra, equivalencias de intereses, etc.), bien valdría la pena hacerse la pregunta sobre las asimetrías involucradas. ¿Es pensable que todos estos actores dispongan por igual de información perfecta y perfectamente distribuida, o en su defecto y de modo más realista, de información no sesgada acerca de lo que se encuentra en juego? ¿Resulta creíble concebir estos espacios cooperativos como lugares en los que confluyen actores que esgrimen competencias deliberativas equivalentes? Como bien lo muestran varios estudios recientes en sociología, psicología cognitiva y ciencia política (Joignant, 2002; 2004; 2007), es una ilusión socialmente útil adherir a la creencia en competencias que se encontrarían equitativamente distribuidas en la población, incluso en aquella población de actores definidos como estratégicos. Es la tácita adopción de este verdadero comunismo cognitivo que explica lo peligroso que resulta renunciar, desde la perspectiva de la representación democrática, al mandato que define al representante en aras de acceder a mayores cuotas de horizontalidad y de igualdad, la cual sólo puede ser procedimental. No porque la horizontalidad no constituya un bien en sí misma, muy por el contrario, sino porque de no estar garantizadas relaciones simétricas entre actores, la multiplicación de *policy networks* y de espacios no formales puede terminar redundando en una verdadera privatización de la decisión pública.

De lo anterior, se sigue una agenda que problematiza el programa político de la gobernabilidad "democrática". No cabe duda que el programa clásico de la gobernabilidad pura y dura ha sido sustituido por otro de características más amables. En este sentido, resulta ser un real progreso constatar la presencia protagónica de la dimensión participativa de la gobernabilidad tanto en la retórica como en los programas del Banco Mundial, del Fondo Monetario Internacional (FMI) y del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Sin embargo, esto no quiere decir que los valores tecnocráticos de la eficiencia hayan sido sustituidos por otra clase de valores, como por ejemplo el de la deliberación colectiva sobre el bien común, lo cual significa que ésta deja de ser sólo un procedimiento de intercambio racional entre actores que ha sido tan idealizado por la teoría política contemporánea. Simplemente, lo que ha sucedido es que la eficiencia y los valores referidos a logros económicos racionalmente definidos como deseables han sido civilizados –en el sentido de Elias– en la forma de procesos (parciales e incompletos) de de-tecnocratización. Dicho en otras palabras, es posible detectar un proceso de civilización del programa de gobernabilidad a través de la importancia creciente que ocupan en ámbitos sectoriales la presencia, idealmente activa, de la "sociedad civil" y de la "participación ciudadana". Para algunos autores, esta definición menos ruda de la gobernabilidad describe un progreso formal, pero a su vez delata una colonización de la participación democrática por parte de la razón tecnocrática. Si es posible sostener esta sospecha, ello se debe precisamente a la ausencia de respuestas a la pregunta del poder relativo de

los actores que concurren a redes de interacción que serán tanto más complejas cuanto mayor es la imbricación entre campos y grupos sociales implicados por el tratamiento "participativo" de tal o cual bien público. Así, la democratización de la gobernabilidad puede perfectamente coexistir con su colonización por parte de actores dominantes en función de la reputación, del estatus social, de la posesión de capital económico, de la disponibilidad de capital político (relaciones, notoriedad, etc.) o de la monopolización de recursos racionales (argumentos, saberes especializados, lenguajes diferenciados, etc.) que terminan haciendo la diferencia en situaciones reales de interacción cooperativa.

Si esto es así en ámbitos sectoriales o en materias acotadas, ¿cómo implementar un programa de gobernabilidad "democrática" a gran escala? ¿Cómo coordinar actores múltiples, no siempre formalmente organizados, cuyo interés por bienes públicos es episódico e intermitente a partir de competencias muy desiguales a la hora de descifrar lo que se encuentra en juego? Ciertamente, experiencias de gobernabilidad local fuertemente impregnadas de participación democrática y hasta de deliberación (presupuestos participativos de Porto Alegre, modalidades de autogobierno de barrios o poblados, esquemas de producción autogestionada<sup>11</sup>) constituyen ejemplos dignos de interés, pero no responden a la pregunta acerca de la gobernabilidad amable a gran escala. La teoría del capital social ha pretendido responder parcialmente a esta clase de preguntas, razón por la cual conviene detenerse en sus promesas, en las ventajas a la vez analíticas y políticas que este enfoque proporciona, pero también en los límites de sus categorías.

## De la gobernabilidad amable a la imaginación política del capital social

Desde la publicación, en 1993, de *Making Democracy Work. Civic Traditions in Modern Italy* (Putnam, 1993), el éxito político, social e intelectual del concepto de "capital social" ha sido simplemente extraordinario. Seminarios, coloquios y foros académicos dan cuenta de la recepción masiva y entusiasta de dicho concepto por parte de la comunidad científica, especialmente en los Estados Unidos<sup>12</sup>. Junto a lo anterior, esta recepción también se aprecia en los programas de los grandes bancos internacionales (especialmente aquellos destinados a fomentar y a contribuir al desarrollo), en la retórica participativa de los Estados y en el propio diseño (a veces en la aplicación) de las políticas públicas.

<sup>11</sup> Para experiencias de comunidades regidas por "gobernabilidad participativa empoderada", ver Fung y Wright (2001).

<sup>12</sup> Al respecto, Chile no constituye una excepción. Efectivamente, son innumerables las políticas sociales que se nutren de la categoría, y de la teoría del capital social. De modo aún más espectacular, dada su centralidad en la pobre controversia científica chilena, los informes del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) han recurrido ampliamente a la categoría de capital social, la cual ha sido presentada –particularmente por Lechner– como verdadero *missing link* entre los procesos de modernización y las subjetividades de las personas: Norbert Lechner (1998; 2000).

El interés del trabajo de Putnam (2000), en primer lugar sobre los gobiernos regionales y en seguida sobre la regresiva evolución del capital social en los Estados Unidos a partir de un vasto trabajo de medición de la confianza y la cooperación, no merece dudas ni reparos. En tal sentido, el éxito social encuentra un objetivo correlato en el campo científico, tanto desde el elogio ingenuo hasta la crítica radical y destemplada. Al interesarse en los dilemas de la modernización y en los misterios de las *performances* económicas exitosas, Putnam efectivamente detecta una correlación estadísticamente significativa entre asociatividad, civismo y desarrollo. Es así como la explicación del mayor desarrollo de las regiones del norte de Italia en relación a las del sur se inscribe en una perspectiva de historia de larga duración. En efecto, este desarrollo desigual se origina en tiempos históricos muy remotos, en torno al siglo XIV, momento en el cual dos "modelos de gobernabilidad" son engendrados. El primero es el modelo de "autocracia feudal Normanda del sur", en donde las relaciones políticas y sociales son profundamente verticales, mientras que el segundo –el del norte italiano– se expresa en una clase muy particular de "republicanismo comunal", al estar marcado por la horizontalidad de los vínculos y una cooperación extendida, casi espontánea. En Putnam, ambos modelos parecen descritos en términos antagónicos, tras un común denominador que a veces es olvidado: la producción del orden, exitosa en ambos casos. Casi se podría decir que el primer modelo de gobernabilidad corresponde al de la gobernabilidad pura y dura *avant la lettre*, mientras que el segundo prefigura la contemporánea gobernabilidad democrática, participativa y por tanto más amable, si se nos permite el uso pedagógico del anacronismo. Las diferencias entre ambos modelos afloran a partir del momento en que, más allá del orden producido o restaurado, el investigador se interesa en sus respectivas dimensiones normativas, concretamente en el desarrollo económico y en ese secreto encanto democrático proporcionado por las tradiciones republicanas del norte de Italia. Es allí en donde Putnam cree identificar un círculo virtuoso entre tradiciones participativas en forma de membresía a asociaciones, de horizontalidad en las relaciones sociales y de mayor desarrollo económico. Un círculo virtuoso que es abordado a partir de diversas mediciones y de una estrategia de análisis que lleva al autor a construir índices, cuyo principal interés es demostrar la notable *performance* institucional de los gobiernos regionales, lo cual se traduce en importantes niveles de satisfacción popular en el norte italiano y se explica por la presencia activa de tradiciones a estas alturas ancestrales de asociatividad<sup>13</sup>. Así, el círculo virtuoso del civismo y del desarrollo se expresa "como un poderoso campo magnético, las condiciones cívicas parecen haber traído gradual pero inexorablemente condiciones socioeconómicas en el alineamiento, de modo que en los 70 la modernidad socioeconómica se encuentra estrechamente correlacionada con la comunidad cívica" (Putnam, 1993: 153).

<sup>13</sup> Putnam señala que del mismo modo en que los italianos se encontraban "activamente comprometidos con nuevas formas de solidaridad social y movilización cívica hace un siglo", esos mismos italianos son "los más cívicos en su vida política y social" cien años después: Putnam (1993), p.150.

Curiosamente, Putnam dista mucho de ser el primer autor en hacer uso del concepto de capital social. Es así como en los Estados Unidos, Granovetter (1974) por una parte y Coleman (1990) por la otra, cada uno a su manera, utilizan el concepto en un sentido relativamente parecido a Putnam, mientras que en Bourdieu el capital social se vincula menos a la confianza recíproca y a la asociatividad que a la reputación, al prestigio y a la superficie social (contactos, amistades que importan, relaciones que pesan y hacen la diferencia en la notoriedad detentada, etc.) del que dispone un determinado agente. Al respecto, el interés de la sociología de Bourdieu reside en su particular modo de interrogar la génesis y la reproducción de las distintas clases de capitales (cultural, económico, social, etc.) de los que disponen categorías particulares de agentes sociales, en el entendido que el capital no se distribuye en la sociedad de acuerdo con una lógica de la igualdad, sino que por el contrario el valor de cada tipo de capital varía de un grupo social a otro, tanto en estructura (presencia de recursos adquiridos o heredados, importancia relativa de tal o cual clase particular de capital respecto de las otras clases –por ejemplo, la presencia más o menos significativa de capital económico en los individuos que exhiben una importante dotación de capital en todas sus especies–) como en volumen. Esto significa, por consiguiente, que el capital efectivamente poseído, pongamos por caso el capital social tal como lo entiende Bourdieu, debe ser medido a la escala de un agente que forma parte de un determinado grupo social, sea éste una clase social o una categoría socio-profesional (las famosas CSP francesas tal como fueron sistematizadas por el principal instituto productor de estadísticas oficiales en el país galo, el INSEE). Desde una perspectiva genética, Bourdieu concibe la formación de los capitales en tanto resultado de los procesos de socialización, especialmente en la familia y en la escuela. Es en estas dos agencias que los individuos adquieren, por la vía de la familiarización (familia) y de la inculcación (escuela) un sistema homogéneo y coherente de disposiciones (un *habitus*), el que se expresa en una acumulación de atributos biográficos que dibujan la personalidad social de los agentes, los que terminan constituyéndose en recursos para la acción (capitales) en función de los aprendizajes previos. En tal sentido, el capital, cualquiera sea su volumen y estructura, existe en primer lugar de modo incorporado, o si se prefiere interiorizado por las personas, y se reproduce a lo largo de la vida de acuerdo con las situaciones a las que los agentes se enfrentan y los campos que ellos frecuentan. Sin embargo, el capital según Bourdieu existe también de modo *objetivado*, esto es en la forma de recursos que se adscriben a instituciones de manera coagulada, al punto que individuos que pertenecen a instituciones (por ejemplo un partido político), y especialmente cuando los representan, pueden movilizar a su favor el capital objetivado (tradiciones organizacionales, identidades ligadas a la institución, saberes prácticos y *savoir-faire* originados en tal o cual institución, etc.)<sup>14</sup>. Así, mientras el capital incorporado forma parte del agente (capital in-

<sup>14</sup> Para una aproximación de los partidos políticos a partir de una sociología de los capitales, cf. Michel Offerlé (2004).

corporado) y tiende a reproducirse y a perdurar a lo largo del tiempo, el capital objetivado puede estar sujeto a procesos de desobjetivación y de obsolescencia en función del destino histórico de las organizaciones e instituciones a las que se pertenece (no será un hecho anecdótico que tal o cual institución, pongamos por caso un partido político, desaparezca, puesto que ello implica la extinción —a menudo dolorosa desde el punto de vista de un actor militante de ahora en adelante literalmente huérfano— del capital objetivado).

Si nos hemos detenido latamente en la sociología de Pierre Bourdieu respecto de la génesis social y la reproducción de los capitales, es para plantear esta misma pregunta acerca del capital social tal como lo entiende y define Putnam. ¿Cómo se origina el capital social? ¿Cómo se reproduce? ¿Está sujeto a procesos de obsolescencia o de desvalorización? Si la respuesta a esta última pregunta es positiva, ¿qué aspectos de la realidad se encuentran involucrados? ¿Por qué los individuos dejan de confiar y de cooperar entre sí? ¿Por qué la desconfianza que se cierne sobre las instituciones, especialmente las más cívicas (pensemos en los juicios sobre el mal llamado parlamento en Chile<sup>15</sup> que se desprenden de la investigación cualitativa en formato de entrevistas en profundidad y *focus groups*) se expande hacia otras formas de actividad organizada, dando así lugar a supuestas crisis del “asociativismo”, de la “sociedad civil”, del “tercer sector”, etc.? ¿Es la sociedad aquella vaga etiqueta sobre la cual numerosos autores proyectan todos los males del mundo una vez identificadas (generalmente a continuación de un metódico trabajo de medición) relaciones sociales anómalas (como por ejemplo la desconfianza recíproca, el miedo al otro, la pérdida de confianza hacia sí mismo, etc.<sup>16</sup>)? En todas estas preguntas se encuentra la interrogante referida a lo que el capital social quiere decir, a su arquitectura, su modo de existencia, pero también de obsolescencia. ¿En qué nivel medirlo?, suponiendo que sabemos de qué estamos, exactamente, hablando: ¿A nivel individual? ¿A nivel de la “sociedad”? (¿Pero qué cabe entender como tal?). ¿En las interrelaciones entre agentes individuales e instituciones?

Son muchos los autores que han criticado la teoría y el concepto de capital social de Putnam sobre la base de esta clase de preguntas. Es así como, por ejemplo, Alejandro Portes (1998: 19) pone en evidencia la “lógica circular” del capital social putnamiano, en el sentido en que al ser concebido como una “propiedad de las comunidades y de las naciones más que de los individuos, el capital social es simultáneamente una causa y un efecto”. Esta concepción tautológica se traduce, según Portes, en que sociedades fuertemente dotadas en capital social son productoras de niveles considerables de desarrollo económico en comparación con sociedades que exhiben débiles volúmenes de esta clase de recursos, sobre la base de una demostración que privilegia como punto de partida el efecto (la *perfor-*

*mance* económica), para desde allí retrotraerse a una causa (la dotación en capital social). La dificultad con este tipo de estrategia de investigación es la completa ausencia de interrogación acerca de la génesis del capital social, en la medida en que la identificación de un efecto (el desarrollo que coincide con un importante volumen de capital social) es equivalente al descubrimiento de una causa que se encuentra ya presente en el efecto, sin poder saber si el volumen de capital social inicial es proporcional al efecto económico finalmente generado, ignorando además completamente las lógicas de formación de dicho capital. Asimismo, la pregunta referida a los modos de reproducción del capital social también es eludida por Putnam. ¿Son pensables, posibles o simplemente verosímiles situaciones de deflación de capital social, y de qué modo? Ciertamente, el propio Putnam (2000) identifica esta situación en *Bowling Alone* a propósito de los Estados Unidos, pero sabemos poco acerca de la crisis de los modos de reproducción del capital social. Los indicadores proporcionados por el autor sobre el declive de la asociatividad son productores de una cierta *representación* del estado del capital social, pero en ningún caso proporcionan una explicación sobre los mecanismos individuales y colectivos involucrados, no obstante el uso cada vez más sistemático (y contradictorio) de la teoría de la elección racional, un corpus de premisas y supuestos que sugiere sin convencer que actores racionales inmersos en comunidades dotadas de importantes volúmenes de capital social actuarán de manera de incrementar dicho capital, en función del conocido y equívoco axioma “el capital va hacia el capital”. Si esto es así, entonces menos se entiende que actores que actúan racionalmente en función de las características y los incentivos de los contextos (pongamos por caso contextos en donde es racional actuar de modo cooperativo) produzcan una disminución del capital social.

Esta misma pregunta es formulada por Jackman y Millar (1998), encontrando dos respuestas contradictorias acerca de la génesis y formación del capital social. Es así como estos dos autores ven una constante oscilación en Putnam (y tras él, en Ronald Inglehart<sup>17</sup>) entre una concepción “exógena” del capital social (entendido como producto duradero de las normas culturales) y un enfoque “endógeno” (el cual explica la formación y reproducción de esta clase de capital como resultado de “los arreglos sociales y políticos” a los que desembocan los actores<sup>18</sup>). Mientras que en la primera concepción el capital social termina confundándose con una vaga definición de la “cultura”, en la segunda se encuentra sometido a los constantes vaivenes de los arreglos a los que llegan los actores, lo cual redundará en una fuerte inestabilidad del capital social. A final de cuentas, lo que Putnam obtiene según Jackman y Miller (1998: 58) es un “argumento incoherente”, lo cual constituye una severa crítica a la teoría del capital social. De confirmarse la

<sup>15</sup> Dado que Chile se encuentra regido por un régimen presidencial, cabría hablar de su poder legislativo como de un Congreso, y no de un “parlamento”, que es inherente a un régimen parlamentario.

<sup>16</sup> A este respecto, se podrá consultar el paradigmático estudio del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo sobre Chile, PNUD (1998).

<sup>17</sup> Ronald Inglehart (1977) es un influyente cientista político quien se hizo conocer por sus trabajos acerca de las propiedades distintivas de generaciones diferentes, las que se encuentran regidas por valores ya sea “materiales”, ya sea “postmateriales”. En sus últimos trabajos, Inglehart se ha interesado en la teoría del capital social.

<sup>18</sup> Jackman y Millar (1998).

verosimilitud de la concepción exógena del capital social, estaríamos entonces en presencia de una variante más sofisticada de la cultura política, o derechamente cívica<sup>19</sup>, con todo lo que ello implica en resistencia a transformaciones bruscas, permanencia y larga duración: en efecto, cualquiera sea el aval teórico convocado, la cultura vagamente definida como cuerpo de actitudes y conductas regulares respecto de tal o cual objeto no se encuentra sujeta a cambios abruptos. Al revés, si lo que predomina es una concepción endógena, entonces se entiende que el capital social pueda estar sujeto a procesos de desvalorización, a menudo en tiempos históricos muy cortos (algunas pocas décadas), lo que le proporciona a esta clase de capital una fisonomía y funcionalidad extremadamente inestable. En cualquier caso, Jackman y Miller no se equivocan en señalar la incoherencia del argumento putnamiano, puesto que no resulta posible sostener ambas concepciones sin ser objeto de críticas de incongruencia y contradicción.

La pregunta genética del capital social sigue careciendo de respuesta, del mismo modo que la interrogante acerca de su reproducción o, al revés, de su desvalorización y eventual obsolescencia. Tal vez la pregunta de investigación de Bourdieu acerca de los dos modos de existencia del capital, incorporado y objetivado, pueda servirnos de guía. Ciertamente, el capital social posee un carácter intangible, en la medida en que no es asimilable a ningún objeto material. Ello significa entonces que lo que le confiere valor al capital social, independientemente de la palabra que sirve para nombrarlo y denotarlo, son las creencias que se refieren a él. Más precisamente, son los sistemas de creencias que le confieren valor a objetos particulares, y en este caso a determinadas clases de relaciones sociales. En tal sentido, el valor del capital social no reside en su naturaleza intrínseca, sino que en las creencias políticas y sociales referidas a la cooperación (y no a la competencia o al conflicto), a la asociatividad de las personas (en lugar de su retraimiento a la esfera privada) y al civismo (en desmedro de la indiferencia por los asuntos comunes, o simplemente públicos). Ello explica que el capital social, precisamente porque su valor no es "natural" ni "material", sino por el contrario resultado de sistemas de creencias socialmente activas, no posea una pertinencia constante, y esté sujeto a fluctuaciones históricas<sup>20</sup>.

Si el valor del conjunto de acciones, prácticas y relaciones que se encuentran subsumidas por el vocablo de capital social es histórico y fluctuante, es decir variable, cabe entonces preguntarse qué es, exactamente, lo que varía. ¿Son los saberes de las personas? ¿Las culturas de los grupos sociales? ¿Las conexiones entre instituciones e individuos? Una vez más, a través de estas preguntas, se reitera la interrogante referida a los modos de existencia del capital social. ¿Se trata de modos individuales o colectivos de existencia? Retomando el modo escritural de conceptualización de los capitales de Bourdieu, ¿el capital social se genera y

reproduce a escala individual, esto es en forma *incorporada*, o permanece y se perpetúa en el tiempo de modo *objetivado* (en instituciones, tradiciones, memorias colectivas, etc.)? El trabajo de Putnam ofrece escasas pistas de respuesta, en la medida en que parte del supuesto según el cual el capital social forma parte de aquella clase de objetos cuya evidencia es engeguedora, al punto que se presenta como transparente tanto para el investigador como para los agentes sociales.

Al deconstruir la categoría putnamiana, resulta claro que en la medida en que abarca relaciones sociales recurrentes, también abarca a individuos familiarizados con la cooperación y la confianza recíproca, lo que a su vez presupone aprendizajes previos cuya rutinización y constante reproducción se expresa de dos modos. En primer lugar, en un modo eminentemente práctico de las conductas de los agentes sociales, al punto que confiar en el otro y cooperar forma parte de aquel abanico de prácticas sociales que son concebidas al momento de ser ejercidas o producidas en el modo de la evidencia: es lo que permite sostener que el capital social es cultura, en mundos locales y en menor medida nacionales completamente previsibles, en tanto situaciones habitadas por volúmenes variables de agentes sociales que se regirán de acuerdo con expectativas y prácticas conocidas y reconocidas por todos. Este primer efecto coincide con un primer modo de existencia del capital social, esto es de modo incorporado. En segundo lugar, en una manera colectiva, en donde las prácticas desplegadas por tal o cual agente individual son una metáfora, o tal vez un cómodo resumen de saberes, conocimientos, destrezas o simplemente *savoir-faire* recíprocamente compartidos y colectivamente reproducidos a través de instituciones y tradiciones: es el modo de existencia *objetivado* del capital social, el cual debe ser distinguido de su incorporación, en la medida en que las instituciones (escolares, comunitarias, vecinales, etc.) hacen las veces de guardianes legítimos de una forma de capital que es individualmente apropiada, pero que finalmente pertenece a todos.

El capital social, es imposible no verlo, sólo puede existir simultáneamente de estos dos modos. Cuando Putnam intenta demostrar (particularmente en *Bowling Alone*) la obsolescencia del capital social en los Estados Unidos, la pregunta que cabe hacerse es en cuál de estas dos modalidades de existencia ello ocurre. Precizando la pregunta: ¿qué es, exactamente, lo que recogen las mediciones, las estadísticas y los índices de prevalencia, o de obsolescencia, del capital social de Putnam? ¿El capital incorporado o el capital objetivado? ¿Las conexiones entre ambos? ¿O no será que el trabajo de medición produce una representación incompleta del capital social? Peor aún, ¿deformada, malograda, mutilada o sesgada, precisamente porque lo que se encuentra ausente es la pregunta acerca de los modos de existencia del capital social?

De lo anterior se desprende una fuerte crítica al modelo de Putnam, en el sentido en que omite una serie de preguntas de investigación, especialmente de índole teórica y conceptual, frente a una imponente arquitectura estadística hecha de mediciones e índices cuya función es dotarlo de una legitimidad científica sustentada en la soberanía de la cifra y de la demostración gráfica. Sin embargo, junto a esta soberanía de la razón gráfica que se revela en toda su plenitud en

<sup>19</sup> De modo sugerente, resulta interesante detenerse en la estrategia de citaciones de Putnam, en las que ocupa un lugar preeminente el clásico estudio de Almond y Verba (1963) sobre la cultura cívica.

<sup>20</sup> Es lo que explica que sea importante hacer la diferencia, retomando la ingeniosa distinción de Salazar a propósito del capital social, entre capital "constante" y capital "variable": Gabriel Salazar (1998).

desmedro de la discusión teórica y de la creación conceptual, lo que emerge es una verdadera concepción política del gobierno de los hombres, lo que Walters (2002) llama una "imaginación política".

Una buena dosis del interés de la teoría del capital social de Putnam reside, en efecto, en su seductora manera de abordar el problema del poder político y del gobierno. No es el fruto de la casualidad si el trabajo de Putnam fue particularmente bien recibido por aquella fracción de filósofos y teóricos políticos interesados por la deliberación y la participación democrática, especialmente comunitaristas<sup>21</sup>, así como por ese vasto contingente de sociólogos y científicos políticos proclives a desplegar protocolos experimentales de investigación destinados a mejorar la democracia y a profundizarla<sup>22</sup>. Como tampoco es un azar si Putnam integra en su modelo la teoría de la elección racional, esto es un conjunto de supuestos y premisas cuya coherencia está dada por la libertad de optar del actor individual entre distintas alternativas o cursos de acción, con lo cual queda definitivamente consagrado, junto a una estrategia de investigación, un valor político que no se encuentra muy alejado de las corrientes liberales. Así, lo que emerge es un verdadero *tour de force*, puesto que son convocados al unísono y sin ningún asomo aparente de contradicción por una parte las escuelas filosóficas republicanas y comunitaristas (sobre la base del *leitmotive* del ciudadano interesado por los asuntos públicos y de su capacidad de asociarse con otros en pos del bien común), y por la otra las corrientes liberales que enfatizan el predominio de la libertad individual por sobre determinaciones de cualquier índole.

De lo anterior se sigue una definición de los actores según la cual resulta perfectamente racional actuar de modo cooperativo, asociativo y cívico en función de los incentivos que se desprenden del contexto en el cual se encuentran inmersos. El tipo de gobernabilidad de dichos contextos sociales (en el clásico trabajo de Putnam, *Making Democracy Work*, se trata de regiones) se describe casi naturalmente: ciudadanos que cooperan entre sí y que exhiben importantes niveles de participación en los asuntos de la comunidad, "contactan a sus representantes mucho menos seguido, y cuando lo hacen, son más susceptibles de hablar de políticas (*policy*) que de patronazgo" (1993: 101). Esto quiere entonces decir que el civismo de los ciudadanos, un valor tan acariciado, añorado e idealizado por el republicanismo<sup>23</sup>, les permite situarse en una posición sino de igualdad, al menos de horizontalidad con sus representantes. Más profunda y radicalmente, ciudadanos interesados por los asuntos de la comunidad pue-

<sup>21</sup> Mediante el calificativo de "comunitaristas" se alude a un grupo de teóricos políticos cuya controversia con filósofos liberales se encuentra en el origen de uno de los más importantes debates del pensamiento político contemporáneo, particularmente en los Estados Unidos, en el que confluyen por la vertiente comunitarista autores tales como Charles Taylor (no obstante su nacionalidad canadiense), Michael Sandel o Alasdair MacIntyre, y por el lado liberal autores de la envergadura de John Rawls, Will Kymlicka (también él canadiense) y Ronald Dworkin, siendo particularmente difícil situar con exactitud a Michael Walzer.

<sup>22</sup> Por ejemplo, James S. Fishkin (1991; 1995; 2005).

<sup>23</sup> Para una interesante síntesis sobre el republicanismo, cf. Philip Pettit (1999).

den ser concebidos como agentes equivalentes, tanto entre sí como respecto de sus representantes, lo cual a su vez permite la adopción de políticas públicas destinadas a coordinar intereses y preferencias particulares sobre un trasfondo que evoca lo que Elster (1989) denomina el "cemento de la sociedad", que en este caso toma la forma de creencias y valores compartidos acerca de las bondades de la cooperación. Casi se podría decir que el mundo según Putnam está hecho de ciudadanos que se gobiernan a sí mismos, al menos en las regiones italianas que él califica como "cívicas", volviendo prácticamente redundante el gobierno formal, si se nos permite la radicalización del argumento. Emerge así una particular representación del poder político, el que al final de cuentas no se ancla en ninguna parte, en la medida en que se encuentra distribuido entre todos, y reproducido en cada una de las prácticas participativas, asociativas e idealmente deliberativas de ciudadanos definitivamente virtuosos. En tales condiciones, resulta imposible no entender la rápida y entusiasta adopción de la teoría de Putnam por moros y cristianos, por gobernantes y gobernados, por derechas e izquierdas, progresistas y conservadores, aunque no necesariamente siempre por las mismas razones.

Mientras en la derecha y en todas las vertientes del conservadurismo (el que adopta en Chile la fisonomía hegemónica al interior de la derecha del gremialismo, a través de una curiosa y fascinante convergencia entre el pensamiento económico neo-clásico generalmente tildado de "neo-liberal" y un tradicionalismo católico reactualizado en clave Opus Dei o Legionarios de Cristo) el poder político así redistribuido coincide con la pretensión de una forma de gobierno en donde el Estado se reduce a su mínima expresión, en la izquierda y en el progresismo se cree ver en el modelo putnamiano la promesa del gobierno de todos y para todos. Al final del camino, el resultado es el mismo. La teoría del capital social tiende a erigirse en una verdadera panacea, y en cualquier caso en una estrategia de investigación sustentada y avalada por todos los atributos contemporáneos del valor científico: racionalidad de los actores individuales, soberanía de la razón gráfica y estadística, despliegue sistemático de técnicas de análisis que dotan al discurso del científico político y del sociólogo con una presunción de científicidad y de abstinencia ideológica que coincide con su alta eficacia social. Pero además, el modelo de Putnam se transforma en teoría política, y por tanto en alternativa, al interesarse en una concepción distributiva del poder, que a menudo es invisibilizada a través de un discurso ingenuo acerca de la "participación".

Lo anterior basta por sí sólo para asentar el interés político e intelectual, normativo al mismo tiempo que explicativo del trabajo de Putnam. Qué duda cabe: no se trata de un modelo baladí, independientemente de las falencias teóricas y conceptuales que son tan evidentes en Putnam. Pero al mismo tiempo, no se puede sucumbir tan fácilmente a la ilusión de una definición del poder cuyas instancias y lugares formales se tornan redundantes precisamente porque se trata de una forma naturalizada del poder político, en tanto se ejerce y se reproduce a través de prácticas de ciudadanos que interactúan cotidianamente entre sí. En efecto, no es una casualidad si el capital social es ciertamente detectable a nivel

de regiones de dimensiones considerables, e incluso en países enteros<sup>24</sup>, pero se torna prácticamente explotable a pequeña y mediana escala, sin que sea posible determinar dichas escalas ni menos definir umbrales de realización del capital social. Al respecto, el trabajo de Kliksberg (1993; 2000) proporciona varios ejemplos latinoamericanos de comunidades que han logrado mejorar sus condiciones de existencia a través de esquemas cooperativos sustentados en volúmenes importantes de capital social: Villa El Salvador en Perú, ferias de consumo familiar en Venezuela, presupuesto participativo de Porto Alegre en Brasil. Sin embargo, una vez que accedemos a una determinada escala, a la vez espacial y poblacional, el tratamiento y la explotación del capital social se tornan problemáticos. Probablemente, ello se debe a la evidente ausencia de reflexión sobre la génesis y la reproducción del capital social, el cual es empíricamente pensable desde esta perspectiva de análisis en sitios circunscritos y localizados, por ejemplo vecindarios, barrios o municipios. ¿Cómo ir más allá de lo local? ¿Cómo coordinar intereses, preferencias, puntos de vista y hasta historias particulares naturalmente divergentes desde la perspectiva de un país, el que a su vez existe en un mundo globalizado cuyas dinámicas impactan en los lugares más recónditos del planeta<sup>25</sup>? ¿Cómo gobernar a gran escala evitando la ilusión ingenua del *small is beautiful*, asumiendo que las dotaciones de capital social se encuentran muy desigualmente distribuidas entre las regiones y los municipios de un mismo país? ¿Cómo producir gobernabilidad democrática, y no la gobernabilidad "pura y dura", a sabiendas que el capital social es potencialmente accesible para todos pero a su vez apropiable en su significado y finalidad, o si se prefiere en su proyecto sólo por algunos, bancos, ideólogos y profesionales de la política, sean éstos conservadores, liberales o progresistas?

Puede entonces entenderse que la gobernabilidad con capital social sea una promesa y un dilema. Una promesa política de mejor y buen gobierno sustentada en la energía participativa de todos. Un dilema de investigación que exige responder a preguntas como las que hemos señalado a través de un trabajo de dilucidación conceptual y de imaginación teórica, cuyos frutos repercutirán tanto en la cientificidad del modelo de Putnam como en la viabilidad política de lo que parece ser un proyecto.

Santiago, Altavista y Santiago, febrero-marzo del 2005/octubre del 2007.

<sup>24</sup> Lo que corresponde a la línea de investigación comparativa por la cual ha últimamente incursionado R. Putnam.

<sup>25</sup> Al respecto, resulta aleccionador consultar la sociología de Anthony Giddens (1987; 1993).

## Bibliografía

- ALMOND, GABRIEL y VERBA, SYDNEY. 1963. *The Civic Culture*. Princeton: Princeton University Press.
- BOURDIEU, PIERRE. 1979. *La distinction. Critique sociale du jugement*. Paris: Minuit.
- BOURDIEU, PIERRE. 1994. *Raisons pratiques. Sur la théorie de l'action*. Paris: Seuil.
- BROWN, RICHARD H. 2003. *L'invention et les usages des sciences sociales. Technocrate ou citoyen*. Paris: L'Harmattan.
- COLEMAN, JAMES. 1990. *Foundations of Social Theory*. Cambridge: Cambridge University Press.
- DESROSIÈRES, ALAIN. 2000. *La politique des grands nombres. Histoire de la raison statistique*. Paris: La Découverte/Poche.
- DOMÍNGUEZ, JORGE I. (ed.) 1997. *Technopols. Freeing Politics and Markets in Latin America in the 1990s*. Pennsylvania: The Pennsylvania State University Press.
- ELSTER, JON. 1989. *The Cement of Society: A Study of Social Order*. Cambridge: Cambridge University Press.
- FISHKIN, JAMES S. 1991. *Democracy and Deliberation. New Directions for Democratic Reform*. New Haven and London: Yale University Press.
- FISHKIN, JAMES S. 1995. *The Voice of the People. Public Opinion and Democracy*. New Haven and London: Yale University Press.
- FISHKIN, JAMES S. y ACKERMAN, BRUCE. 2005. *Deliberation Day*. London: Yale University Press.
- FOUCAULT, MICHEL. 1997. "The Birth of Biopolitics". En Paul Rabinow (ed.), *Michel Foucault. Ethics: Subjectivity and Truth*. New York: New Press.
- FUNG, ARCHON y WRIGHT, ERIK OLIN. 2001. "Deepening Democracy: Innovations in Empowered Participatory Governance", *Politics and Society* 29 (1): 5-41.
- GIDDENS, ANTHONY. 1987. *La constitution de la société*. Paris: Presses Universitaires de France.
- GIDDENS, ANTHONY. 1993. *Consecuencias de la modernidad*. Madrid: Alianza Editorial.
- GOODY, JACK. 1979. *La raison graphique. La domestication de la pensée sauvage*. Paris: Minuit.
- GRANOVETTER, MARK. 1974. *Getting a Job: A Study of Contacts and Careers*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- IHL, OLIVIER; KALUSZYNSKI, MARTINE y POLLET, GILLES. 2003. "Pour une socio-histoire des sciences du gouvernement". En Olivier Ihl, Martine Kaluszynski y Gilles Pollet (bajo la dirección de), *Les sciences du gouvernement*. Paris: Economica, 1- 21.
- INGLEHART, RONALD. 1977. *The Silent Revolution*. Princeton: Princeton University Press.
- JACKMAN, ROBERT W. y MILLER, ROSS A. 1998. "Social Capital and Politics". *Annual Review of Political Science*: 41-73.
- JOIGNANT, ALFREDO. 2002. "Compétence et citoyenneté. Les pratiques sociales de civisme ordinaire au Chili, ou les logiques de la compétence de citoyen". *Revue française de science politique* 52 (2-3): 233-249.
- JOIGNANT, ALFREDO. 2004. "Pour une sociologie cognitive de la compétence politique". *Politix. Revue des sciences sociales du politique* 65: 149-173.
- JOIGNANT, ALFREDO. 2007 (en prensa). "Compétence et bricolage. Les formes profanes du rapport au politique", *Revue française de science politique*.
- KAZANCIGIL, ALI. 2002. "La gouvernance: itinéraires d'un concept". En Javier Santiso (bajo la dirección de), *A la recherche de la démocratie. Mélanges offerts à Guy Hermet*. Paris: Karthala, 121-131.
- KLIKSBERG, BERNARDO. 1993. *Pobreza: un tema impostergable. Nuevas respuestas a nivel mundial*. México: Fondo de Cultura Económica.