

# **Capital social y gobierno democrático**

**Francisco Herreros Vázquez**

Documento de trabajo 73/2005



## Francisco Herreros Vázquez

Investigador de la Unidad de Políticas Comparadas (Consejo Superior de Investigaciones Científicas) y doctor miembro del Instituto Juan March. Ha sido *visiting scholar* en la Universidad de Nueva York (2003-2004).

Entre sus publicaciones más relevantes destacan: *The Problem of Forming Social Capital. Why Trust?* (Nueva York, Palgrave, 2004), *The Dilemma of Social Democracy in 1914: Chauvinism or Social Dilemma?*, *Rationality and Society*, 15 (3) (2003), *In Whom We Trust? The development of particularised trust inside associations*, *European Political Science* 2 (3) (2003) y *Political Trust, Democracy and the Republican Tradition*, en Iseult Honohan y Jeremy Jennings, eds., *Republicanism in Theory and Practice* (Londres, Routledge, 2005).

Ninguna parte ni la totalidad de este documento puede ser reproducida, grabada o transmitida en forma alguna ni por cualquier procedimiento, ya sea electrónico, mecánico, reprográfico, magnético o cualquier otro, sin autorización previa y por escrito de la Fundación Alternativas

© Fundación Alternativas

© Francisco Herreros Vázquez

ISBN: 84-96204-73-1

Depósito Legal: M-37948-2005

## Contenido

|   |           |
|---|-----------|
| <b>Resumen ejecutivo</b> .....                                    | <b>5</b>  |
| <b>Introducción</b> .....   | <b>7</b>  |
| <b>1 El capital social</b> .....                                  | <b>10</b> |
| 1.1 Definición .....  | 10        |
| 1.2 El capital social y el gobierno democrático .....             | 11        |
| 1.3 Dos enfoques sobre la creación de capital social .....        | 15        |
| <b>2 El capital social en España</b> .....                        | <b>18</b> |
| <b>3 Propuestas: más capital social y mejor distribuido</b> ..... | <b>30</b> |
| <b>Índice de Tablas y Gráficos</b> .....                          | <b>34</b> |
| <b>Bibliografía</b> .....   | <b>35</b> |



## Capital social y gobierno democrático

**Francisco Herreros Vázquez**

Investigador de la Unidad de Políticas Comparadas/CSIC

En las democracias modernas el control de los políticos por los ciudadanos se realiza en las elecciones. En cada elección los ciudadanos deciden si castigar o premiar al gobierno de turno. Por ello, los gobiernos, anticipando la sanción de los ciudadanos, procurarán, al menos en teoría, realizar políticas conformes a los intereses de estos. En la práctica, las elecciones son, en el mejor de los casos, un mecanismo imperfecto de control de los políticos. Para que funcionen correctamente es necesario que los ciudadanos tengan información política suficiente y que sepan si los gobernantes cumplen sus promesas o, por ejemplo, si la situación del país es atribuible a sus políticas o a factores ajenos a ellas. Sin esa información, difícilmente los ciudadanos podrán castigar o premiar acertadamente a sus gobernantes en las elecciones. El problema es que, en general, los estudios de opinión pública coinciden en que los ciudadanos carecen de un nivel alto de información política, por lo que difícilmente las elecciones podrán jugar ese papel de instrumento de control de los políticos. Una forma de contrarrestar estas limitaciones es defendiendo un modelo de democracia más participativo mediante el cual ciudadanos más activos adquieren la información política necesaria para controlar a sus gobernantes. Pero, de nuevo, nos encontramos con un problema: los modelos de democracia participativa suelen ser muy exigentes; requieren la participación de los ciudadanos en organizaciones políticas que persiguen bienes públicos. Y ello nos sitúa en el punto de partida: los ciudadanos no parecen tener muchos incentivos para participar activamente en organizaciones políticas, por el mismo motivo por el que no parecen tener mucho interés en adquirir un nivel adecuado de información política.

Una solución a estos problemas es la que promete la escuela de capital social: la participación en asociaciones, sean del tipo que sean, genera efectos beneficiosos para el buen gobierno democrático, proporcionando a los ciudadanos mayores recursos para controlar a sus gobernantes. No se requiere participar en asociaciones políticas para dotarse de recursos con los que controlar a los políticos. Esta es la gran ventaja del modelo defendido por la escuela de capital social frente a otros modelos de democracia participativa.

El capital social son recursos derivados de la pertenencia a redes sociales. Por participar en una red social, supongamos, por ejemplo, una asociación o un círculo de amigos o de

conocidos, se pueden obtener recursos, entre otros, de información. Pueden proporcionarte, por ejemplo, información sobre ofertas de empleo. Igualmente, puedes desarrollar relaciones de confianza que más adelante pueden ser útiles. Las relaciones de confianza generadas entre los miembros de una asociación, u otro tipo de red social, pueden resultar importantes para promover la cooperación entre ellos, y esto, a su vez, les puede permitir articular mejor sus demandas ante los poderes públicos.

- ¿Cómo creamos ese recurso, el capital social, que tan útil puede ser para el buen gobierno democrático? En este trabajo se presentan dos vías para la creación de capital social: una vía liberal, que acentúa la “autoorganización de la sociedad civil”, y una vía socialdemócrata, que defiende el papel activo de las instituciones públicas en la creación de capital social.
- Ambas vías no son excluyentes, pero la liberal tiene como principal inconveniente que no garantiza una distribución equitativa de este recurso en la sociedad. Efectivamente, si dejamos que simplemente la “sociedad civil” se autoorganice, el resultado previsible será que aquellos grupos sociales más privilegiados en términos de clase, educación o ingresos serán los que se doten de mayores recursos de capital social. Los grupos menos privilegiados, como la clase obrera, los jóvenes, los desempleados, las mujeres o los inmigrantes, tendrán que superar muchos más obstáculos para organizarse, por lo que sus demandas sociales entrarán con mayor dificultad en la agenda política. Por ello, se necesita que las instituciones públicas intervengan, empleando los instrumentos del Estado del bienestar, para promover una distribución equitativa del capital social.
- En España, el capital social es un recurso escaso, tanto si lo medimos como participación en asociaciones como si lo medimos como confianza en los demás. Pero, además, como se demuestra en este trabajo, se trata de un recurso distribuido de manera muy desigual, por líneas de clase, de género y, fundamentalmente, de nivel educativo.
- Por ello, se argumenta, el Estado debe promover el desarrollo de más capital social y mejor distribuido, mediante la concesión de subvenciones para la organización de grupos sociales no privilegiados, incrementando la eficacia de la administración pública (lo que redundará en un aumento en la confianza social) e introduciendo reformas educativas que reduzcan el fracaso escolar. El objetivo es conseguir mayores reservas de capital social, más igualdad en su distribución y, como consecuencia, políticos más solícitos a las demandas de todos los ciudadanos, incluyendo los grupos menos favorecidos.

## Introducción

En las democracias occidentales la celebración periódica de elecciones constituye el mecanismo institucional de control de los gobiernos por excelencia. A través de las elecciones, los ciudadanos pueden controlar a sus gobiernos, evaluando cómo lo han hecho en la última legislatura, y castigarles o premiarles por ello. Los parámetros bajo los cuales los gobiernos son premiados o sancionados pueden variar, por supuesto. Los ciudadanos, al final de cada mandato, tienen la opción de evaluar a un gobierno en función de si cumplió o no con las promesas realizadas en las elecciones anteriores, o bien pueden, por ejemplo, evaluar si la situación del país en un área relevante es mejor o peor que antes de que el gobierno asumiese el poder, con independencia de las promesas que ese gobierno hubiera realizado. En ambos casos se supone que el gobierno será, en cierta medida, controlado por los ciudadanos; será responsable ante estos. En el primero, procurará hacer honor a las promesas realizadas, ya que, si no, será desbancado del poder en las próximas elecciones. En el segundo, anticipando igualmente el juicio de los ciudadanos en la siguiente convocatoria electoral, procurará desempeñar bien su trabajo e incrementar el bienestar de sus votantes.

Otros mecanismos institucionales, como la separación de poderes, han sido planteados igualmente para controlar a los gobiernos; para impedir que los gobernantes actúen de manera arbitraria. Pero, en una democracia las elecciones repetidas son el mecanismo privilegiado de control gubernamental. Y, no obstante, se trata de un mecanismo en realidad bastante defectuoso. Para que funcione de manera adecuada se necesita que los ciudadanos tengan información política suficiente. Deben saber si los gobernantes cumplen con sus promesas o, por ejemplo, si la situación del país (buena o mala) es atribuible a las políticas del gobierno o a factores ajenos a esas políticas. Todo ello es esencial si el ciudadano quiere atribuir responsabilidades a los gobiernos por sus políticas y, de esa manera, controlarlos. Sin embargo, un resultado recurrente en todos los estudios de opinión pública es que los ciudadanos no están muy bien informados acerca de la política. Hay, por supuesto, amplias diferencias en los niveles de información política entre distintos grupos de ciudadanos, pero, en general, parece que sólo una minoría está razonablemente bien informada sobre política. Esto supone que el gobierno sabrá en todo momento mucho más sobre su propia actividad que los ciudadanos que en teoría tienen que controlarlo, lo que permite a los gobiernos manipular a los ciudadanos y eludir el control democrático.

Una forma de contrarrestar las limitaciones que el modelo democrático liberal impone al control de los gobiernos es abogando por un modelo de democracia más participativo.

Las propuestas de democracia participativa son relativamente numerosas, pero se puede decir que todas ellas consideran deseable una mayor participación al menos por tres razones:

- Para proteger los intereses individuales de los ciudadanos: ciudadanos más activos y vigilantes pueden controlar mejor a sus gobiernos. Por otro lado, al hacer oír sus opiniones es más probable que estas sean tenidas en cuenta en la agenda política.
- Para promover mejores decisiones: se supone que cuantas más opiniones se incorporen a un proceso de toma de decisiones, más probable es que la decisión adoptada sea la correcta.
- Porque la participación es un bien en sí mismo: para algunos defensores de modelos más participativos de democracia, la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones es valiosa en sí misma porque a través de la participación los ciudadanos aumentan su sentimiento de eficacia política y obtienen reconocimiento social de sus valores.

De estas tres razones, podemos, en principio, pasar por alto la tercera, que es, quizás, la más discutible. La segunda está relacionada con el valor que en los modelos participativos de democracia se asigna, en ocasiones, a la deliberación en la toma de decisiones políticas, una idea que proviene, principalmente, de los autores de la tradición republicana clásica, como, por ejemplo, varios de los Padres Fundadores de la República americana. No es algo que se vaya a analizar tampoco en este trabajo. La primera de las tres ideas es la que se relaciona más con los problemas de las elecciones como mecanismos de control de los políticos. Los defensores de un modelo de democracia más participativa consideran que este tipo de democracia es deseable porque, mediante una implicación más activa en la política, los ciudadanos obtienen los recursos necesarios, fundamentalmente información, para controlar a sus representantes. De esta manera, las elecciones pueden funcionar mejor como mecanismos de control.

Pero, si esto es cierto, la pregunta que se plantea a continuación es ¿qué tipo de participación? Las respuestas a esta pregunta son muy variadas dependiendo del modelo de democracia participativa de que se trate y la tradición filosófica a la que se adscriba. Normalmente, en todo caso, estas propuestas propugnan la participación en instituciones (nuevas o no) de carácter político, ya sean “encuestas deliberativas” referidas a temas políticos, jurados ciudadanos, presupuestos participativos, democracia directa a nivel local u otras propuestas parecidas. Otras propuestas destacan, en su lugar, los efectos beneficiosos que para la democracia se derivan de la participación en organizaciones que no necesariamente tienen que ser políticas. Los estudios en torno al capital social se encontrarían dentro de estas últimas propuestas. Estos estudios consideran que la participación en asociaciones, sean del tipo que sean, genera efectos beneficiosos para el buen gobierno democrático. Entre estos efectos se encuentra el proporcionar a los ciudadanos mayores



recursos para controlar a sus gobernantes y para que sus demandas sean incluidas en la agenda política. Una sociedad con ciudadanos activos, que participan en multitud de asociaciones para perseguir sus intereses en lugar de simplemente votar periódicamente para elegir a sus representantes, tendrá, según la escuela de capital social, gobernantes más responsables y políticas más representativas de todos los intereses sociales.

En este trabajo analizaré cuáles son los efectos beneficiosos para el gobierno democrático de un modelo de democracia más participativa centrado en una densa participación en asociaciones, tanto civiles como políticas. Sostendré, igualmente, que hay dos visiones acerca de cómo crear este capital social en la sociedad: una visión liberal, centrada en la “autoorganización” de la “sociedad civil”, y una visión más socialdemócrata, que defiende el papel del Estado en crear capital social. Una diferencia crucial entre ambos enfoques es que el segundo permite potenciar una mayor igualdad en el acceso a los recursos de capital social. Al potenciar, a través de las herramientas del Estado del bienestar, el acceso de los grupos más desfavorecidos a recursos de capital social, el enfoque socialdemócrata garantiza que se cumplan las dos promesas de un modelo de democracia más participativa centrado en el capital social: una ciudadanía con mayor capacidad para controlar a sus gobiernos y una mayor representación política de los intereses de grupos sociales tradicionalmente marginados.

En el apartado siguiente analizaré qué se entiende por capital social. A continuación me ocuparé de los efectos beneficiosos del capital social para el buen gobierno democrático. También me referiré a la necesidad de que el capital social esté equitativamente distribuido para que pueda desplegar estos efectos. En el apartado 1.3 presentaré las dos vías para la creación de capital social. Finalmente, analizaré el estado del capital social en España.

# 1. El capital social

## 1.1 Definición

El capital social es un concepto introducido en la agenda investigadora de la ciencia social hace dos décadas. Aunque Putnam, el divulgador más cualificado del nuevo paradigma, sitúa su origen de manera algo improbable en un trabajo de 1916 del reformador social norteamericano L. J. Hanifan (Putnam, 2000:19), su introducción como moderna línea de investigación se debe fundamentalmente a los trabajos de Coleman (1988, 1990), Bourdieu (1985) y el propio Putnam (1993, 2000). Hay un rango más o menos amplio de definiciones del capital social, desde las más, digamos, “estructurales”, como las de Bourdieu y Coleman, hasta las que consideran que el capital social es un componente de la cultura política (un concepto vaporoso en sí mismo, por cierto). En todo caso, todas estas definiciones parecen estar de acuerdo en que el capital social está relacionado con las redes sociales y también tiene algo que ver con la confianza. Un posible consenso podría definirlo como los recursos (en forma, fundamentalmente, de información y obligaciones de reciprocidad) derivados de la pertenencia a redes sociales.

Las redes sociales incluyen participación en asociaciones voluntarias, pero, también, redes menos formales, como, por ejemplo, grupos de amigos. ¿Qué información proporciona la participación en estas redes sociales? Pongamos, por ejemplo, alguien que participa en una asociación ecologista. Su compañero de asociación, ingeniero forestal para más señas, puede aportarle información sin duda muy interesante sobre cómo repoblar con cangrejos los ríos castellanos, pero puede que, también, pueda proporcionarle información sobre convocatorias de plazas de guardias forestales, por ejemplo. En un trabajo ya clásico, Mark Granovetter (1974) analizaba precisamente cómo las redes de amigos o familiares podían ser claves para conseguir información sobre empleo. El tipo de red social era, en este sentido, importante: según Granovetter, los vínculos “débiles”, constituidos por los círculos de conocidos, proporcionan información más útil que los vínculos “fuertes”, como la familia o los amigos íntimos, ya que estos últimos suelen proporcionar información redundante, cosa que en la mayoría de los casos ya sabíamos, mientras que los primeros pueden proporcionar informaciones más novedosas.

Otra consecuencia de la participación en redes sociales es el desarrollo de relaciones de confianza. Este componente del capital social es útil, sobre todo, para promover la cooperación. Numerosos estudios han analizado los efectos positivos que la confianza tiene sobre

el desarrollo de la cooperación. Intuitivamente, podemos ver que en una sociedad en la que los ciudadanos confían unos en otros es más fácil que grupos de ciudadanos que no tienen relaciones especialmente estrechas puedan ponerse de acuerdo para conseguir un determinado interés común. Si creo que el resto de los miembros de mi comunidad, por ejemplo, harán honor a sus compromisos, es más fácil que decida colaborar con ellos. Este rasgo beneficioso de la confianza parece especialmente interesante en el caso de que lo que se persiga sean bienes públicos. Suponiendo que el objetivo sea un bien público, como, por ejemplo, una mejora en la infraestructura del barrio que beneficie a todos los vecinos, es suficientemente conocido que hay un fuerte incentivo para no contribuir a su consecución, a actuar como un “gorrón”: no asumo los costes de pedir el bien público en cuestión, pero, una vez que otros lo han conseguido, yo me beneficio de ello. Si lo que se persigue es un bien público, incluso aquellos que querrían colaborar en su consecución pueden recelar de que los demás compartan sus preferencias: ¿por qué invertir tiempo y dinero en algo si los demás son un grupo de gorriones que no te van a ayudar y por el contrario se beneficiarán de tus esfuerzos? Este dilema desaparece siempre que confíes en que los demás tienen unas preferencias parecidas a las tuyas (Herreros, 2004). La confianza, por tanto, ayuda a los ciudadanos a organizarse en la defensa de sus intereses comunes. Esto resulta importante a la hora de establecer los efectos beneficiosos del capital social sobre la democracia, ya que mayores niveles de confianza facilitan que los ciudadanos se organicen en defensa de sus intereses comunes.

El capital social, por tanto, proporciona recursos a los individuos: relaciones de confianza y diversos tipos de información. Pero, además, tiene unos efectos beneficiosos más amplios. Entre otros, fuertes reservas de capital social ayudan a un mejor funcionamiento de las instituciones democráticas. A ello me referiré en el apartado siguiente.

## 1.2 El capital social y el gobierno democrático

El modelo representativo liberal de democracia, en el cual las elecciones son el mecanismo de control de los políticos por excelencia, está expuesto a problemas derivados, fundamentalmente, de la falta de información de los ciudadanos. El que los representantes políticos cuenten con una información desproporcionadamente mayor que los ciudadanos hace que las elecciones sean un mecanismo de control especialmente defectuoso. La insatisfacción ante las limitaciones del modelo representativo liberal ha llevado a propugnar soluciones desde modelos más participativos de democracia. Normalmente estos modelos de democracia más participativa pretenden suplementar los mecanismos normales de representación de la democracia liberal con mecanismos más participativos. Uno de los objetivos de estas propuestas es permitir que los ciudadanos cuenten con mayor información política y, de esta manera, puedan controlar mejor a sus representantes.

En general, las propuestas de democracia participativa se han limitado a formulaciones teóricas y normativas, con escaso apoyo empírico. En este apartado analizaré cómo la

escuela de capital social proporciona robustos análisis empíricos de cómo una forma de participación de los ciudadanos, en asociaciones voluntarias, puede contribuir a un mejor gobierno democrático. Además de proporcionar este apoyo empírico, otra de las ventajas de las propuestas en torno al capital social es que propugnan una mejora en la calidad de la democracia como subproducto de la participación en cualquier clase de asociaciones, no sólo en organizaciones políticas. Esto supone una ventaja importante, ya que generalmente las asociaciones políticas persiguen bienes públicos, por lo que es especialmente difícil lograr que la gente participe en este tipo de asociaciones. El problema de los bienes públicos, como ya he dicho anteriormente, es que se benefician de ellos tanto los que han colaborado a su consecución como los que no. Si un sindicato, por ejemplo, consigue mejoras salariales para los trabajadores, de estas mejoras salariales se benefician tanto los miembros del sindicato como los que no lo son. Por ello, hay fuertes incentivos para comportarse como un “gorrón”, para no colaborar en la consecución de ese bien público, pero, no obstante, beneficiarse de él. Probablemente este sea el problema más importante al que se enfrentan los modelos de democracia participativa.

La democracia participativa ha sido criticada habitualmente por plantear demandas demasiado exigentes al ciudadano. Esto puede ser reinterpretado como que el ciudadano tiene pocos incentivos para participar cuando lo que está en juego son bienes públicos. Dado que la participación en política persigue bienes públicos, conseguir una amplia participación ciudadana plantea importantes dilemas difíciles de resolver. El problema, por supuesto, no es irresoluble. Una posible solución para incentivar la participación (aunque no la única) es proporcionar a los participantes lo que en la literatura sobre acción colectiva se denominan “incentivos selectivos”. Por ejemplo, ser miembro del sindicato para poder formar parte de una cooperativa de viviendas sería un incentivo para participar que estaría al margen del objetivo general del sindicato. Un buen ejemplo de la operación de incentivos selectivos en un modelo realmente existente de democracia participativa es la Atenas clásica, un ejemplo recurrentemente utilizado para criticar por demasiado exigentes los modelos de democracia participativa. En este caso, la extraordinaria participación de los ciudadanos en la Asamblea se veía favorecida por un incentivo selectivo: todos los que participaban eran pagados por el Estado.

Los incentivos selectivos a la participación son una forma interesante de superar el dilema al que se enfrenta un modelo participativo de democracia. Pero hay otra forma complementaria que resulta igualmente atractiva y que es una novedad introducida por la investigación en torno al capital social. Es la idea de que los efectos beneficiosos de la participación sobre el gobierno democrático no están confinados a la participación en organizaciones directamente políticas, sino a todo tipo de asociaciones, tanto políticas como civiles. En el caso de las asociaciones civiles, la participación no es tan exigente, ya que en la mayor parte de los casos no se persiguen bienes públicos, sino bienes privados, un tipo de bienes que sólo se pueden conseguir si se participa en la asociación. Naturalmente, este tipo de bienes no genera los dilemas de participación que suponen los bienes públicos.

La tesis central del libro de Robert D. Putnam (1993) era que el capital social era una variable clave para explicar el buen funcionamiento de las instituciones democráticas. En este libro, Putnam intenta explicar las diferencias en el desempeño institucional de los gobiernos regionales italianos, fruto de una reforma institucional descentralizadora en los años setenta. Tras dos décadas de experiencia de estas nuevas instituciones, se observaba que había fuertes diferencias en eficacia administrativa entre los gobiernos regionales del centro y el norte del país, mucho más solícitos a las demandas de los ciudadanos, y los del sur, considerablemente más irresponsables e ineficaces. ¿Cuál era la clave de esta variación? Tras descartar otras variables, Putnam concluía que la clave de las diferencias en eficacia de los gobiernos regionales era el capital social. Las regiones del norte y el centro eran ricas en capital social, mientras que las del sur tenían reservas limitadas de este recurso. En las del norte y el centro, los ciudadanos solían pertenecer a asociaciones y, en general, confiaban unos en otros. Esto, de alguna manera (ahora veremos cómo con más detalle), se traducía en gobiernos más eficaces.

Putnam se apoyaba fundamentalmente en Tocqueville para analizar por qué una comunidad caracterizada por una fuerte densidad de asociaciones debía producir un mejor gobierno democrático. Por un lado, consideraba que la participación en asociaciones tiene efectos internos sobre los participantes: hábitos de cooperación y solidaridad y, especialmente, una mayor confianza en extraños. Por otro lado, las asociaciones articulan demandas colectivas que de esta manera son más fácilmente oídas. Algunos mecanismos suplementarios fueron proporcionados por Boix y Posner (1996): el capital social confiere a los ciudadanos mayor información sobre el desempeño del gobierno, permitiéndoles de esta manera un mejor control, y el capital social puede hacer que las demandas sociales sean dirigidas principalmente al interés común, en lugar de a intereses privados. El primero de los dos mecanismos se relaciona directamente con el problema de la democracia representativa que se ha señalado en varias ocasiones a lo largo de este trabajo: las asimetrías informativas entre representados y representantes, que dificultan que los primeros controlen a los segundos. Se supone que la participación activa en asociaciones permite a los ciudadanos discutir cuestiones cívicas e incrementar su conocimiento de los problemas políticos. Esto se produciría especialmente en las asociaciones políticas, pero la discusión política se puede producir como subproducto de la participación en asociaciones civiles. Si, realmente, la participación en asociaciones hace a los ciudadanos más informados y más atentos a las cuestiones políticas, la consecuencia natural es que los gobiernos respondan más a las demandas de los ciudadanos, ya que saben que, en el caso de que no atiendan esas demandas, una ciudadanía informada empleará las elecciones para sancionarles.

Además, la participación en asociaciones puede favorecer que determinadas demandas sociales sean tenidas en cuenta en la agenda política. Una comunidad caracterizada por la ausencia de capital social tendrá mucho más difícil el articular sus demandas. El capital social es, entre otras cosas, pero quizá principalmente un recurso esencial para superar problemas de acción colectiva. Es decir, es un recurso muy útil para permitir que los individuos cooperen entre sí. Una de las consecuencias de esa mayor capacidad de cooperación en sociedades ricas

en capital social es que las demandas pueden ser mejor articuladas, que los ciudadanos pueden ponerse de acuerdo con mayor facilidad para formular demandas compartidas. Esta función de las asociaciones como forma de articular demandas ha sido destacada en modelos de democracia participativa centrados en las asociaciones, como el de Cohen y Rogers (1995:42). Según estos modelos, las asociaciones proporcionan una valiosa información a los políticos sobre las preferencias de sus miembros, el impacto de una determinada legislación o la puesta en práctica de una ley. De hecho, hay considerable evidencia empírica, aunque referida en gran medida al proceso político norteamericano, de que, si se consigue dar visibilidad a las demandas, hay una alta probabilidad de que sean tenidas en cuenta en el proceso político; en general, parece que los políticos son sensibles a las demandas ciudadanas que les llegan (Hill y Leighley, 1992; Mebane, 1994).

Un segundo mecanismo propuesto por Boix y Posner para vincular el capital social y el buen gobierno democrático es mediante la generación de “virtud cívica” entre los miembros de las asociaciones. Al igual que Putnam, consideran que una posibilidad es que la participación en asociaciones haga a los individuos más cívicos, más preocupados por el bien común y más dispuestos a confiar en los demás. De nuevo, los defensores del modelo de “democracia asociativa” estarían de acuerdo: las asociaciones actuarían como “escuelas de democracia”, generando ciudadanos con un mayor compromiso en el interés público y con puntos de vista más amplios que los que pudieran tener antes de participar en las asociaciones (Cohen y Rogers, 1995:42). Este argumento es quizá el que está más abierto a posibles críticas. Desde la escuela de capital social se ha analizado si realmente la participación en asociaciones, con independencia de cuál sea el objetivo de la asociación, genera una mayor confianza en los demás. Los resultados son, en general, poco concluyentes, aunque hay evidencias de que ciertos tipos de asociaciones, especialmente aquellas con una militancia diversa, fomentan hábitos de confianza y cooperación entre sus miembros (Brehm y Rahn, 1997; Stolle, 2003:25; Stolle y Rochon, 1998; Wollebak y Selle, 2003:76). Las asociaciones cuya militancia está formada por una muestra amplia de la población parece que generan sentimientos de tolerancia y aceptación de los demás (Putnam, 2000). Igualmente, de la literatura sobre democracia participativa se puede extraer cierta evidencia empírica de los efectos positivos que conlleva la deliberación en el seno de asociaciones sobre la transformación de preferencias en un sentido más coherente con el interés común (Fishkin y Luskin, 2000).

Podemos considerar, en suma, que el capital social puede generar un mejor gobierno democrático: proporcionando a los ciudadanos mayor información, lo que les permite ejercer por medio de las elecciones un control real sobre el gobierno; posibilitando la articulación de sus intereses, lo que facilita que esos intereses entren en la agenda política; y, por último, y de manera algo más dudosa, orientando las preferencias de los ciudadanos hacia el interés común de la sociedad en lugar de a intereses más particulares. Estos efectos se producen, en general, para la participación en todo tipo de asociaciones, aunque, probablemente, sean más acentuados en algunos, como las asociaciones con una militancia diversa. Como ya hemos visto, la relación entre capital social y democracia fue demostrada por Putnam en relación con los gobiernos regionales en Italia. Esta misma conclusión se ha alcanzado en algunos

estudios referidos a la conexión entre el compromiso cívico, la participación en asociaciones y la eficacia institucional en Estados Unidos (Rice y Sumberg, 1997; Putnam, 2000). Otros estudios señalan cómo el capital social está relacionado con menores niveles de corrupción gubernamental (Uslaner, 2002; Bjorskov, 2003).

En general, los estudios en torno al capital social han descuidado, sin embargo, un aspecto importante que podría tener consecuencias significativas para los supuestos efectos beneficiosos del capital social sobre el gobierno democrático. Se trata de la distribución de este recurso en la sociedad. Supongamos que realmente el capital social favorece el que los ciudadanos controlen a sus representantes y que los ciudadanos se organicen para que sus demandas sean oídas por los políticos. En el caso de que el capital social esté concentrado en determinados grupos sociales serán sólo sus demandas las que sean oídas y serán ellos los que ejerzan un mayor control sobre sus representantes. Un modelo participativo donde los participantes no son representativos de la sociedad en general, sino que están fuertemente sesgados por ingresos y educación, tenderá a comunicar, implícita o explícitamente, demandas distorsionadas a los responsables políticos. Esta distorsión se produciría si sólo determinadas cuestiones entrasen en el debate político o si la opinión de los activistas acerca de ciertas cuestiones fuese, por ejemplo, más conservadora que la de la sociedad en general. Es decir, un capital social desigualmente distribuido puede no conducir, de hecho, a una democracia que funcione mejor, sino a una mayor desigualdad entre grupos sociales. Las demandas de grupos sociales pobres en capital social serán más difícilmente articuladas y tendrán muchas más dificultades para que sean incluidas en el proceso político. Aunque la escuela de capital social, en general, ha descuidado lo referente a la distribución social de este recurso, al menos un estudio acredita que el capital social en Estados Unidos está concentrado, en los grupos sociales de mayores ingresos y mayor nivel educativo (Wuthnow, 2002). Otros estudios detallados, también sobre el caso norteamericano, corroboran esta conclusión en lo que se refiere a la participación en asociaciones (Verba, Schlozman y Brady, 1995). Una propuesta de democracia más participativa centrada en el capital social debe tener en cuenta la distribución de este recurso. Sólo mediante una distribución lo más igualitaria posible se consigue que todos los intereses, incluidos los de los grupos sociales más desfavorecidos, estén representados.

Una vez analizados los efectos que el capital social tiene sobre el gobierno democrático, me ocuparé a continuación de las formas de creación de capital social. Distinguiré entre dos enfoques respecto a la creación de este recurso: un enfoque liberal, que acentúa el papel “espontáneo” de la “sociedad civil” en autoorganizarse, y un enfoque socialdemócrata, que acentúa el papel del Estado.

### 1.3 Dos enfoques sobre la creación de capital social

Las investigaciones acerca de la creación del capital social pueden englobarse en dos enfoques amplios: aquellos que consideran que la mejor forma de favorecer la creación

de capital social es dejar el protagonismo a la “autoorganización” de la sociedad civil, y aquellos que conceden un papel importante al Estado.

- **Un enfoque liberal sobre la creación de capital social.** Gran parte de los estudios en torno al capital social considera que su creación depende, en gran medida, de la “autoorganización de la sociedad”. Normalmente esto se sustancia en el papel de “empresarios políticos” en la creación de organizaciones voluntarias generadoras de capital social. El libro de Robert Putnam y Lewis Feldstein *Better Together* (2003) es un buen ejemplo de este enfoque. En este trabajo, Putnam y Feldstein reúnen una serie de experiencias recientes a lo largo de los Estados Unidos de cómo se pueden crear o recrear lo que los autores denominan “comunidades cívicas”. Estas comunidades incluyen iglesias evangélicas en California, asociaciones de vecinos en Chicago, asociaciones culturales en Nueva Inglaterra y algún que otro ejemplo más. En la mayor parte de los casos, esas asociaciones han sido creadas a partir de las actividades de un “líder local”, con el apoyo financiero, en muchos de ellos, de grandes fundaciones privadas, como la Fundación Ford. Las instituciones públicas sólo tienen un papel marginal. En realidad, parece que su principal función es apartarse y dejar hacer. De hecho, gran parte de la literatura sobre capital social considera que el Estado es, en el mejor de los casos, un agente neutro en la creación de capital social y, en el peor, un destructor consciente de capital social (Putnam, 2000; Sabetti, 1996; Nichols, 1996). Otros autores consideran que las asociaciones voluntarias que puedan crearse gracias a la iniciativa del Estado generan menos capital social porque carecen de espontaneidad (Stolle y Rochon, 1998; Fukuyama, 1998:18). Esta perspectiva está emparentada claramente con la idea de que la “sociedad civil” es una esfera autónoma del Estado y que más Estado se traduce en menos sociedad civil (y viceversa).

El crecimiento del capital social en España desde los años treinta, por ejemplo, ha sido asociado en uno de estos estudios al desarrollo del mercado, cuya “moralidad”, centrada en el cumplimiento de promesas y en el principio de reciprocidad, ha hecho que se genere un capital social “cívico” basado en la tolerancia y en el respeto a los demás (Pérez Díaz, 2002). Dentro de los debates sobre modelos participativos de democracia, ciertas propuestas de democracia asociativa profundamente desconfiadas ante el papel del Estado, como la de Paul Hirst (1994), pueden adscribirse también a este enfoque. En general, algunos de los argumentos presentados por estos autores son algo confusos. Unos, como los referidos a la relación entre el mercado y el capital social, parecen basarse en una definición especialmente imprecisa de lo que entendemos por capital social. También se basan en un concepto singularmente poco preciso en sí mismo, como el de “sociedad civil”. Por otra parte, los estudios, como los de Putnam, que hablan de la “autoorganización” de la sociedad civil gracias a la actuación de empresarios políticos, no tienen en cuenta los efectos de este enfoque sobre la distribución del capital social entre grupos sociales. Una creación, digamos “espontánea”, de capital social conducirá inevitablemente a que sean los grupos sociales con mayores ingresos y mayor nivel educativo los que acaben contando, a su vez, con mayores



recursos de capital social. Sin la intervención correctora de un agente externo, como el Estado, el resultado será una gran desigualdad en el acceso al capital social, con las consecuencias para el gobierno democrático mencionadas en el apartado anterior.

- **Un enfoque socialdemócrata sobre la creación de capital social.** Un segundo enfoque en torno a la creación de capital social destacaría el papel del Estado. Es obvio que el Estado puede ser un gran destructor de capital social. Hay abundante literatura al respecto, que va desde renovaciones urbanísticas que destruyen comunidades locales hasta el papel de los Estados comunistas en la destrucción de iglesias, asociaciones voluntarias y, en general, cualquier tipo de organización al margen del Estado y el partido. No obstante, el Estado puede también jugar un importante papel en la creación de capital social. Más aún, puede jugar un papel en la creación de un determinado tipo de capital social y en propiciar una mejor distribución del capital social en la comunidad. La primera función, la de creación de capital social, puede realizarla a través de medidas indirectas, como la mejora del nivel educativo de los ciudadanos o una mayor igualdad en la distribución de la renta, variables que se relacionan, según múltiples estudios, con la participación en asociaciones y el desarrollo de confianza. También puede jugar esta función de manera más directa, como garante de acuerdos privados (algo que mejora los niveles de confianza) y subvencionando la creación de asociaciones voluntarias. Pero, además, el Estado puede llevar a cabo una labor de igualación en el acceso al capital social promocionando su creación entre los grupos más desfavorecidos: mujeres, jóvenes, trabajadores no cualificados o inmigrantes. En el último apartado de este trabajo me referiré con más detalle a distintas formas en que el Estado puede crear capital social.

En suma, el capital social puede ser creado tanto como consecuencia de la actuación “espontánea” de empresarios políticos como a través de la intervención del Estado. En realidad, estas dos formas no son necesariamente incompatibles. Pero la intervención del Estado es crucial si se quiere conseguir que este recurso se distribuya de manera igualitaria en la sociedad.

Una vez definido el capital social, el modelo de democracia participativa con el que se relaciona y las distintas formas de crearlo, me referiré a continuación al caso español: cuál es el estado del capital social en España y cómo mejorarlo.

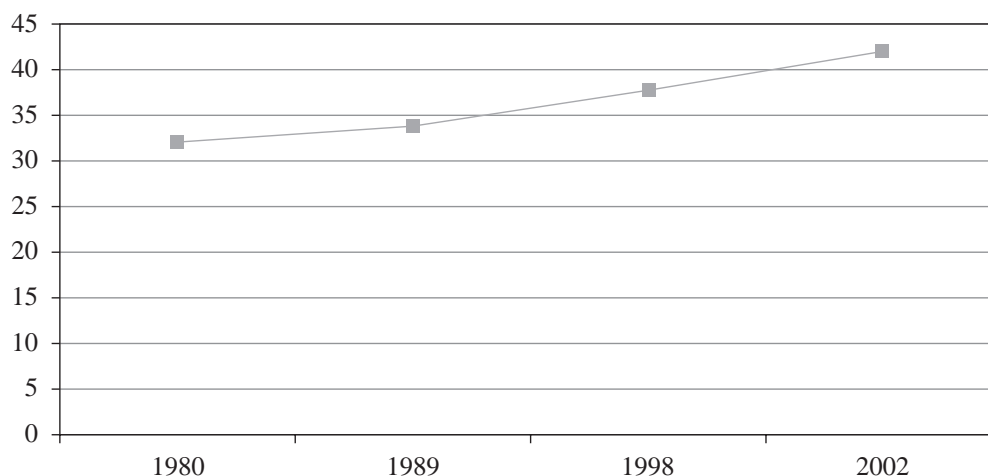
## 2. El capital social en España

En este apartado analizaré, brevemente, la composición del capital social en España. Para ello me basaré en dos indicadores: la pertenencia a asociaciones y la confianza generalizada. Se trata de los indicadores de capital social generalmente más empleados. En *Making Democracy Work*, Putnam empleaba, además, indicadores sobre distintas formas de participación política, como participación en referendos y voto en elecciones generales. Ninguno de ellos se ha empleado con posterioridad, probablemente porque incluyen, como forma de medir el capital social, variables que se supone que deberían ser, a su vez, influidas por los niveles existentes de capital social. Frente a ello, la pertenencia a asociaciones es un buen indicador de pertenencia a redes sociales, como sabemos, uno de los componentes del capital social. El segundo de los componentes es la confianza generalizada, supuestamente producto, a su vez, de la pertenencia a redes sociales. La confianza generalizada puede facilitar enormemente que los individuos se organicen para perseguir sus intereses comunes.

---

**Gráfico 1. Porcentaje de miembros de, como mínimo, una asociación (1980-2002)**

---



---

Fuente: CIS 1237, CIS 1788, CIS 2312, CIS 2450

---

Empezaremos por la pertenencia a asociaciones en España. En el Gráfico 1 vemos un indicador crudo de la evolución de la pertenencia a asociaciones en España en cuatro momentos para los que se cuenta con datos: 1980, 1989, 1998 y 2002.

A partir de los datos del Gráfico 1, se puede apreciar que la pertenencia a asociaciones ha aumentado en España, en un período de dos décadas, en casi diez puntos porcentuales; desde un 32,5% de ciudadanos que pertenecían, como mínimo, a una asociación en 1980, hasta un 42,1% en 2002. ¿Dónde se ha concentrado el aumento del número de participantes en asociaciones voluntarias? En la Tabla 1 se recoge el porcentaje de participación en distintos tipos de asociaciones en 1989 y 2002.

Las asociaciones que más han caído en participación han sido los partidos políticos, los sindicatos y, curiosamente, las asociaciones de vecinos. Ha aumentado fuertemente la participación en asociaciones deportivas, ecologistas y de derechos humanos (seguramente alguien tendría la tentación aquí de hablar del auge de valores posmaterialistas o algo por el estilo), y ha habido un incremento moderado en la participación en organizaciones religiosas y de caridad, y en asociaciones de mujeres.

Un tópico en los estudios sobre capital social, fundamentalmente en los centrados en el caso de Estados Unidos, es la idea de que los niveles de capital social han caído significativamente en las últimas tres o cuatro décadas (Putnam, 2000; Wuthnow, 2002). Como vemos, al menos por lo que respecta a la participación en asociaciones, este no es el caso de España. ¿Cuáles son los factores que hay detrás de este aumento en la pertenencia a asociaciones? Para avanzar algo en la respuesta a esta cuestión, analizaré a continuación cuál es la distribución del capital social entre distintos grupos sociales, medido como pertenencia a asociaciones, y cuál ha sido la evolución de esa distribución en los momentos considerados.

**Tabla 1. Porcentaje de pertenencia a distintos tipos de asociaciones (1989 y 2002)**

|                               | 1989 | 2002 | Diferencia |
|-------------------------------|------|------|------------|
| Partidos políticos            | 3,4  | 2,1  | -1,3       |
| Sindicatos                    | 7,6  | 5,1  | -2,5       |
| Profesionales y empresariales | 3,7  | 5,0  | +1,3       |
| Deportivas                    | 8,0  | 14,0 | +6,0       |
| Culturales                    | 8,4  | 8,2  | -0,2       |
| Religiosas y de caridad       | 6,6  | 7,7  | +1,1       |
| De vecinos                    | 10,7 | 3,4  | -7,3       |
| De mujeres                    | 1,7  | 1,8  | +0,1       |
| Sobre derechos humanos        | 1,5  | 2,9  | +1,4       |
| Ecologistas                   | 1,4  | 2,4  | +1,0       |

Fuente: CIS 1788, CIS 2450

**Tabla 2. Porcentaje de participación en asociaciones por clases sociales (1980 y 2002)**

|   | 1980 | 2002 | Diferencia |
|---|------|------|------------|
| Capitalistas (grandes y pequeños empleadores) | 43,9 | 44,2 | +0,3       |
| Pequeña burguesía                             | 27,8 | 37,0 | +9,2       |
| Nueva clase media                             | 40,0 | 48,6 | +8,6       |
| Clase obrera tradicional                      | 25,8 | 35,3 | +9,5       |

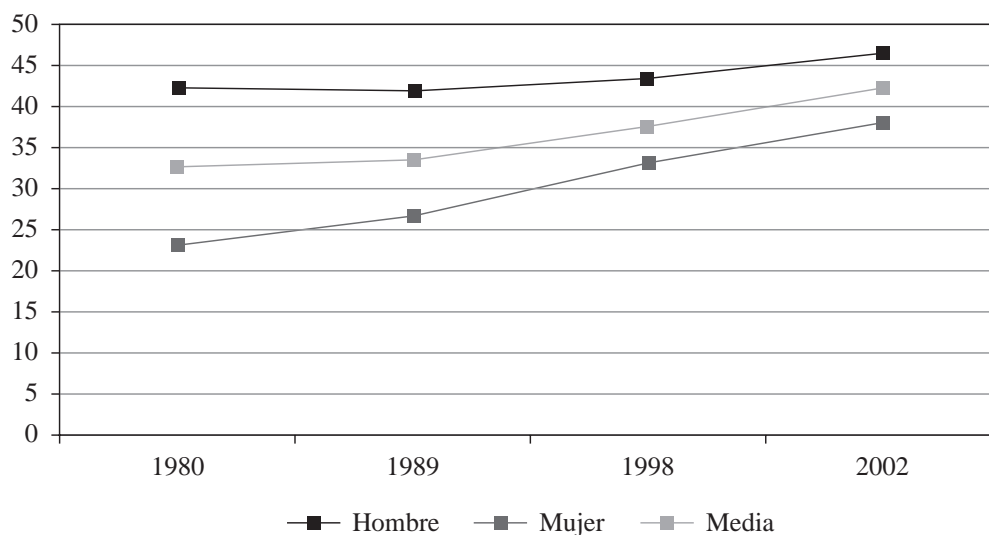
Fuente: CIS 1788, CIS 2450

En la Tabla 2 se recoge la participación en asociaciones por clases sociales en 1980 y en 2002. He distinguido como clases sociales los capitalistas, la pequeña burguesía, la nueva clase media y la clase obrera tradicional. He seguido a grandes rasgos la clasificación en clases sociales de Erik Olin Wright (1997). Wright distingue entre doce posiciones en la estructura de clases, basándose en la posesión de medios de producción, de autoridad en el lugar de trabajo y de cualificaciones. Ocho de esas doce categorías las he agrupado en lo que el propio Wright denomina “nueva clase media”, una denominación amplia que abarca desde gerentes hasta obreros cualificados. La clase capitalista incluye tanto grandes como pequeños empleadores, la pequeña burguesía incluye a trabajadores autónomos sin empleados y la clase obrera tradicional a trabajadores no cualificados. Lo primero que se aprecia en la Tabla 2 son fuertes diferencias en la distribución por clases sociales de la participación en asociaciones. Tanto en 1980 como en 2002, la clase obrera es la que muestra unos niveles significativamente menores de participación en asociaciones voluntarias, a gran distancia de capitalistas y nueva clase media, y a una distancia considerable de la media de participación en asociaciones en cada uno de esos años (6,7 puntos por debajo de la media en 1980 y 6,8 puntos por debajo en 2002). Más adelante analizaré con algo más de detalle la probabilidad de participar en asociaciones por clase social. Pero, tras un rápido vistazo a la Tabla 2, podríamos pensar que las diferencias entre clases sociales, aunque significativas, parecen haberse acortado.

En el Gráfico 2 podemos ver la evolución de la participación en asociaciones de hombres y mujeres. Las diferencias son, al igual que en el caso de las clases sociales, importantes. Las mujeres muestran niveles de participación consistentemente menores que los hombres. Al igual que en el caso de las clases sociales, parece que esas diferencias van disminuyendo, aunque se aprecia un cierto estancamiento en este sentido desde 1998.

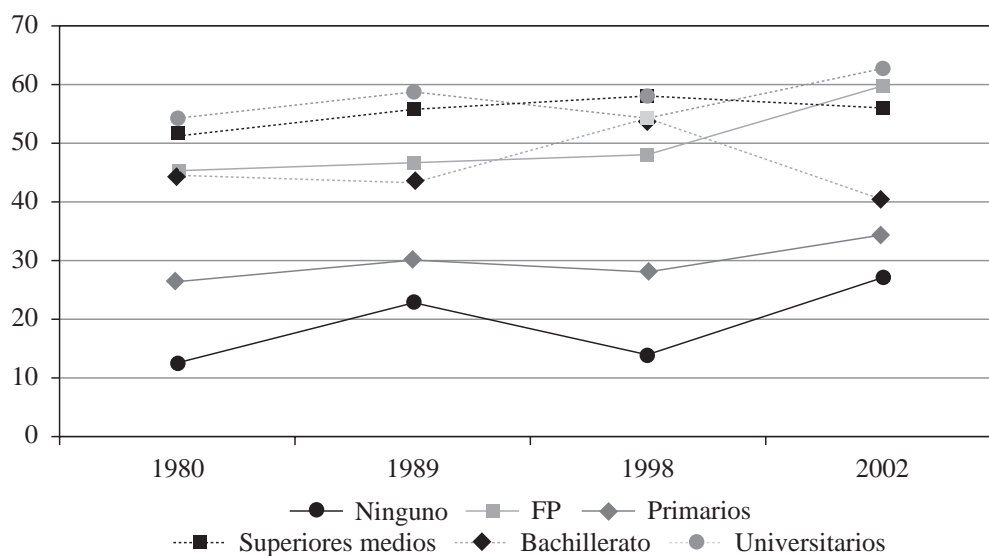
Finalmente, en el Gráfico 3 se muestra la evolución de la participación en asociaciones para distintos niveles educativos. Nuevamente, son los menos privilegiados los que tienden a participar menos en asociaciones voluntarias, aunque, al igual que en el caso de

**Gráfico 2. Género y participación en asociaciones (porcentaje)**



Fuente: CIS 1237, CIS 1788, CIS 2312, CIS 2450

**Gráfico 3. Participación en asociaciones y nivel educativo (porcentaje)**



Fuente: CIS 1237, CIS 1788, CIS 2312, CIS 2450

la distribución de capital social por clases sociales y en el caso de su distribución por género, parece que las diferencias tienden a disminuir en el período 1980-2002. Los efectos del nivel educativo sobre la participación en asociaciones son especialmente claros y coherentes con numerosos estudios que han señalado que la educación es la variable más importante que explica las diferencias en distintas formas de participación ciudadana (Rosenstone y Wolfinger, 1980; Verba, Scholzman y Brady, 1995). La educación proporciona a los ciudadanos lo que a menudo se denominan “habilidades cívicas”: capacidad para hablar y escribir correctamente, para organizar o tomar parte en empresas colectivas.

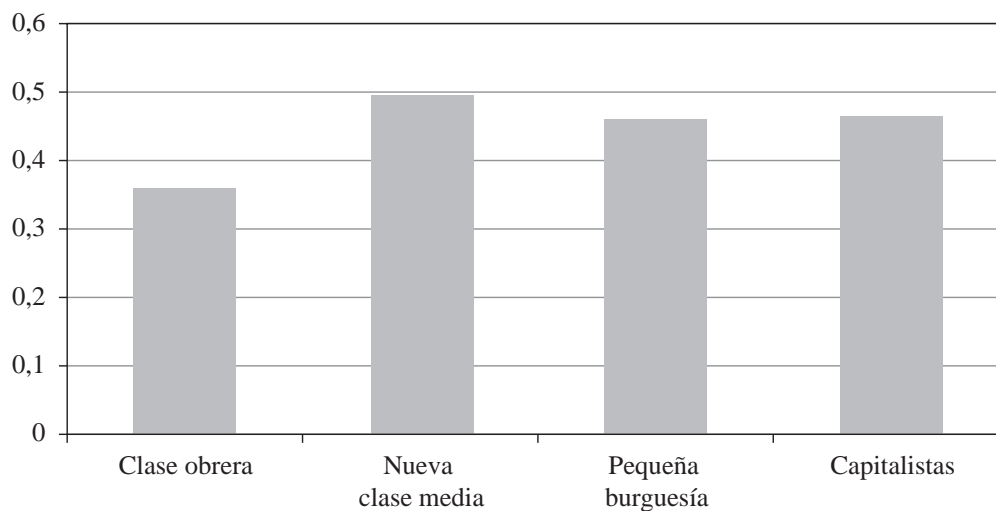
A primera vista, los datos de la Tabla 2 y de los Gráficos 2 y 3 parecen indicar que una gran parte del aumento de la participación en asociaciones voluntarias en el período 1980-2002 habría que atribuirla al incremento de la participación entre grupos sociales no privilegiados: la clase obrera tradicional (trabajadores no cualificados), las mujeres y los ciudadanos con menor nivel educativo.

Teniendo en cuenta los datos presentados, ¿cuáles son los factores que explican en un grado mayor las diferencias en capital social entre grupos sociales? Para determinarlo iremos un poco más allá de los análisis puramente descriptivos presentados hasta ahora. En los Gráficos 4, 5, y 6 se muestran las probabilidades de participar en asociaciones para distintos grupos sociales.

En el Gráfico 4 se muestran las probabilidades, para las distintas clases sociales, de participar en asociaciones. Tal como se apreciaba a primera vista en la Tabla 2, la clase obrera tiene una probabilidad mucho menor de participar en asociaciones que el resto de las clases sociales. Si nos fijamos en el eje vertical, la clase obrera tiene una probabilidad en torno a 0,35 (es decir, un 35%) de participar en asociaciones, mientras que para el resto de clases sociales esa probabilidad está por encima de 0,4 (un 40%), y en el caso de la nueva clase media de 0,5 (un 50%). En realidad, se puede decir que en este gráfico se recoge el efecto independiente de la clase social sobre la probabilidad de participar en asociaciones, ya que se trata de una simulación para individuos con niveles similares de educación. Esto indica que la influencia de la clase social sobre la probabilidad de participar en asociaciones se ve influida por otros factores distintos de la educación. Como dijimos anteriormente, la educación debería afectar a la participación en asociaciones voluntarias fundamentalmente proporcionando “habilidades cívicas” a los ciudadanos. Y parece plausible pensar que los principales efectos de la clase social sobre el capital social de los ciudadanos, medido como participación en asociaciones, se den a través de las diferencias en nivel educativo entre clases sociales. En realidad, la clase social parece tener un efecto sobre la probabilidad de participar en asociaciones al margen de las diferencias en nivel educativo.

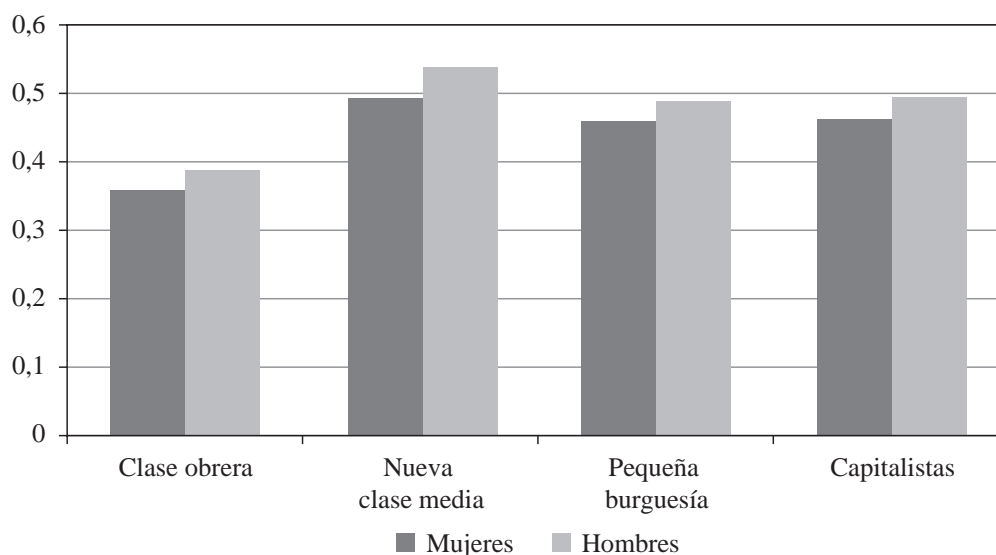
En el Gráfico 5 se recogen las diferencias en la probabilidad de participar en asociaciones para hombres y mujeres entre distintas clases sociales. De nuevo, como era esperable, se

**Gráfico 4. Probabilidades predichas de participación en asociaciones por clases sociales (2002)**



Fuente: CIS 2450

**Gráfico 5. Probabilidades predichas de participación en asociaciones por género y clase social (2002)**

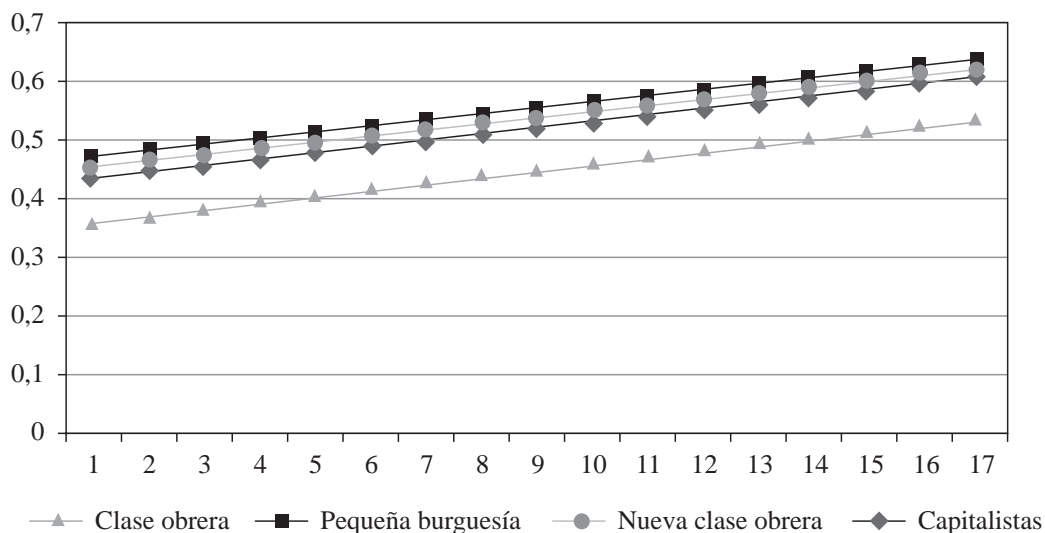


Fuente: CIS 2450

confirman las diferencias apreciadas en los datos descriptivos del Gráfico 2. Para todas las clases sociales, la probabilidad de participar en asociaciones es sistemáticamente inferior para las mujeres que para los hombres. Como se puede apreciar en el eje vertical, que expresa las probabilidades de participar en asociaciones, en todas las clases sociales esa probabilidad es en torno a un 4-5% superior para los hombres que para las mujeres.

Finalmente, el Gráfico 6, donde se recogen las probabilidades de participar en asociaciones para distintas clases sociales y distintos niveles educativos, parece confirmar en cierta medida algunas de las conclusiones alcanzadas mediante la simulación recogida en el Gráfico 4. En el Gráfico 6 el eje horizontal se refiere a los años de educación formal de cada individuo.

**Gráfico 6. Probabilidades predichas de participación en asociaciones por clases sociales y nivel educativo (2002)**



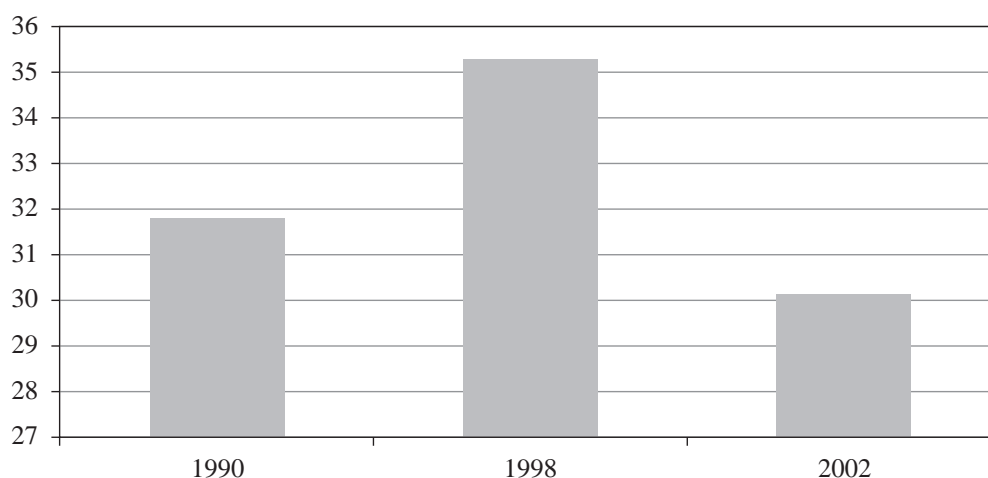
Fuente: CIS 2450

Se puede apreciar que, para todas las clases sociales, el efecto de los años de educación sobre la probabilidad de participar en asociaciones es muy fuerte. Pero parece también muy interesante observar que, a pesar del aumento de los años de educación, las diferencias entre clases sociales no disminuyen. Especialmente llamativo es el hecho de que la clase obrera sigue siendo, de lejos, la clase social más infradotada de recursos de capital social para todos los niveles educativos. Como se puede apreciar en el eje vertical, que recoge las probabilidades de participar en asociaciones, esa probabilidad es entre un 8% y un 10% menor para la clase obrera que para el resto de las clases sociales, con independencia del nivel educativo.



Como dije al principio de este apartado, los indicadores de capital social empleados serían dos: la participación en asociaciones y la confianza social. Una vez analizada la evolución del primero de estos indicadores me referiré, ahora, a la evolución de la confianza social. En el Gráfico 7 se muestran los niveles de confianza social en España en 1990, 1998 y 2002. El porcentaje reflejado en esta figura es el de aquellos que responden que “se puede confiar en la mayoría de la gente” a la pregunta habitual sobre confianza. Como se puede apreciar, en los tres años el porcentaje de ciudadanos que confían en los demás se ha mantenido ligeramente por encima del 30%. Como dijimos en un apartado anterior, altos niveles de confianza generalizada deberían traducirse en mayores posibilidades para la organización de los individuos en la persecución de sus intereses, especialmente en el caso de que esos intereses pasen por la provisión de bienes públicos, situación en la que hay fuertes incentivos para comportarse como un “gorrón”. Un 30% de personas que declaran confiar en los demás es un porcentaje bastante reducido en comparación, especialmente, con otros países europeos. En los países escandinavos, por ejemplo, ese porcentaje es consistentemente superior al 50%, y en Estados Unidos y Gran Bretaña se sitúa entre el 40% y el 50%.

**Gráfico 7. Confianza social (1990-2002) (porcentaje)**



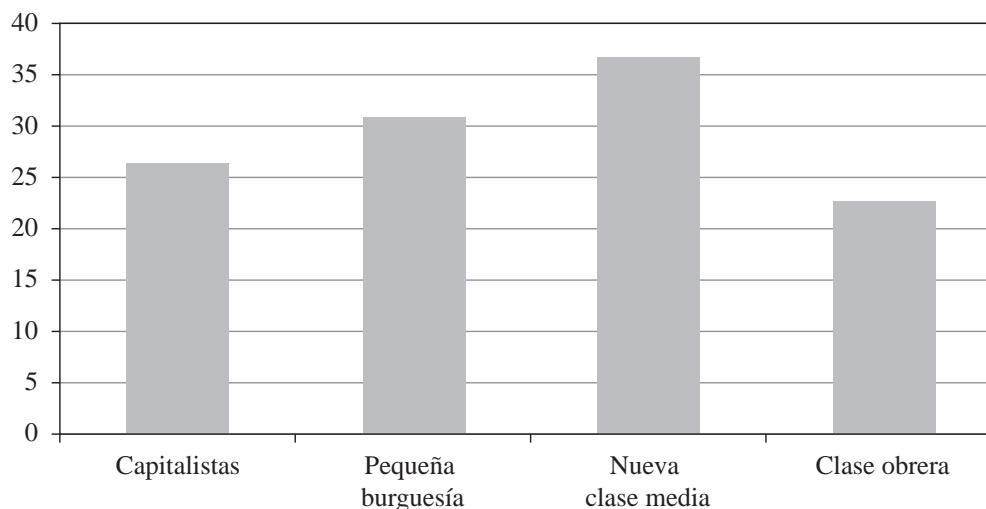
Fuente: World Value Survey 1990-91, CIS 2312, CIS 2450

¿Cómo está distribuida la confianza social entre distintos grupos sociales? Al igual que en el caso de la participación en asociaciones, empezaremos por las diferencias en confianza social entre las distintas clases sociales. En el Gráfico 8 podemos apreciar que, de acuerdo con este indicador, es la clase obrera, una vez más, la más perjudicada en la distribución de

---

### Gráfico 8. Confianza social y clases sociales (porcentaje)

---



---

Fuente: CIS 2450

---

capital social. Son los miembros de la clase obrera tradicional (formada, como se recordará, por los trabajadores no cualificados) los que confían menos en los demás.

Con respecto al género, las diferencias no son tan importantes como en el caso de la participación en asociaciones. En el Gráfico 9 vemos que el porcentaje de hombres que consideran que, en general, se puede confiar en los demás es, en los tres años considerados, ligeramente superior al de mujeres.

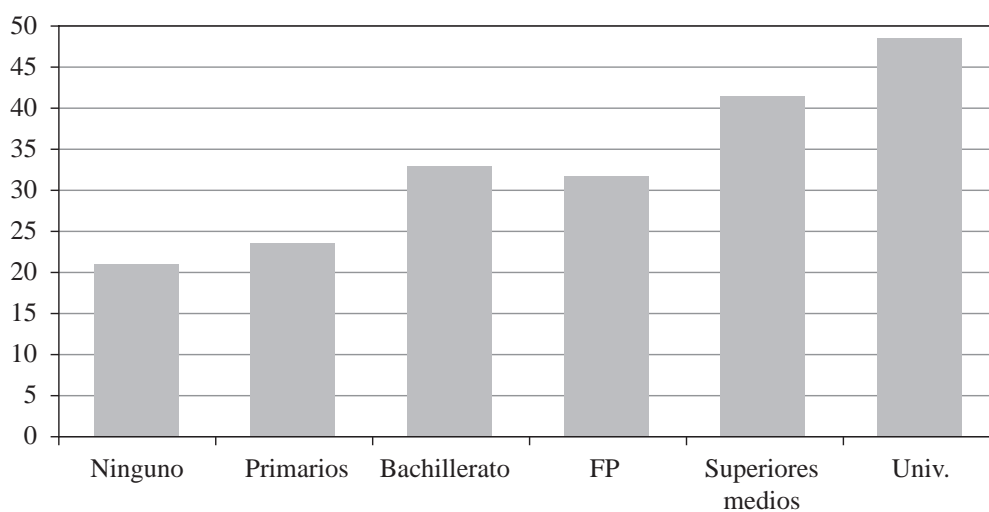
Sin embargo, el factor que claramente más influye en la probabilidad de confiar en los demás es la educación. En el Gráfico 10 se aprecia visiblemente que hay una relación lineal entre el nivel de educación formal recibido y la probabilidad de confiar en los demás. Esta relación ha sido observada en la mayor parte de estudios empíricos acerca de la creación de confianza generalizada, aunque no se han aportado los mecanismos explicativos de la relación. Podríamos pensar que tienen que ver con la promoción de las habilidades cívicas que proporciona la educación formal, al igual que en el caso de la participación en asociaciones. Las habilidades cívicas, que incluyen saber hablar bien, expresarse en público con corrección y la capacidad de organizar y participar en acciones colectivas, deberían estar correlacionadas con la probabilidad de tener un mayor número y frecuencia de relaciones sociales. Esas relaciones sociales afinarían lo que Yamagishi (2001) denomina “inteligencia social”. La inteligencia social, a su vez, proporciona los medios para distinguir, a través de señales probablemente poco costosas en términos informativos, las personas dignas de confianza de las que no lo son.

**Gráfico 9. Confianza social y género (porcentaje)**



Fuente: World Value Survey 1990-91, CIS 2312, CIS 2450

**Gráfico 10. Confianza social y nivel educativo (porcentaje)**



Fuente: CIS 2450

Una visión, digamos, más clásica, de los efectos beneficiosos de la educación sobre la confianza social es la de autores republicanos como Maquiavelo, Algernon Sydney y, por supuesto, Rousseau, que consideraban que la educación podía asegurar la prioridad de los bienes públicos sobre los privados moldeando las preferencias de los ciudadanos en el sentido de algo así como un “altruismo condicional”, una “virtud cívica” de la cual la confianza en los demás sería un ingrediente probable. Este segundo argumento es, probablemente, más piadoso que el primero, pero, para los que no confíen en la piedad, puede servir el primero. En todo caso, lo cierto es que el mecanismo teórico que conecta educación y confianza social no está muy claro. No obstante, esto no debe hacer que desechemos esta relación, ya que la evidencia empírica acerca de su existencia es abrumadora.

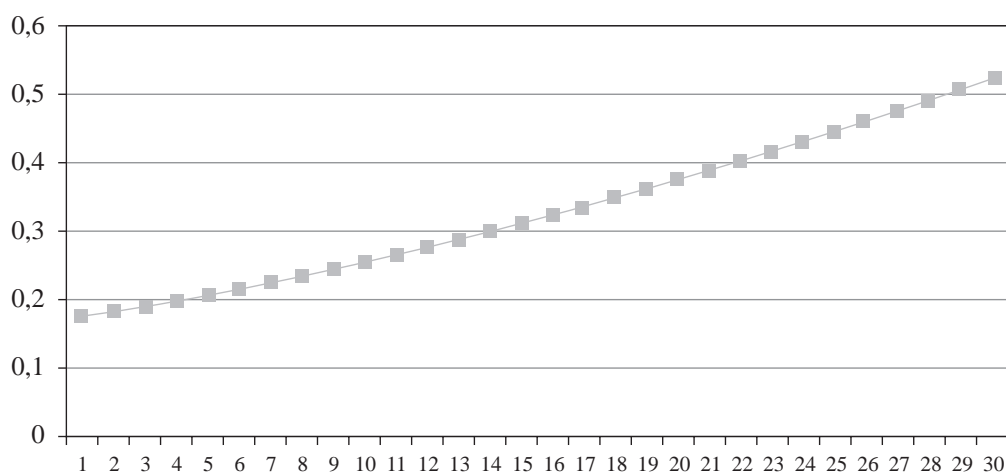
El Gráfico 11 recoge la probabilidad de confiar en los demás para distintos niveles educativos, calculada a partir de los coeficientes de una regresión logística. En el eje horizontal se incluyen los años de educación formal. En el eje vertical se recoge la probabilidad de confiar en los demás, desde 0 a 0,6 (es decir, 60%). Como se puede apreciar, un año extra de educación formal incrementa prácticamente un punto porcentual la probabilidad de confiar en los demás, una conclusión similar a la alcanzada en numerosos estudios empíricos sobre la relación entre confianza y educación.

A partir de los datos y los análisis anteriores, se podría concluir, por un lado, que España es un país con una dotación baja de capital social y, por otro, que la distribución del ca-

---

**Gráfico 11. Nivel educativo y probabilidad de confiar en los demás**

---



---

Fuente: CIS 2450

---

Capital social es muy desigual. Los trabajadores no cualificados, las mujeres y los ciudadanos con menor nivel educativo parecen ser los grupos menos privilegiados en la distribución del capital social. Los efectos mayores sobre el capital social, tanto medido como participación en asociaciones como, especialmente, medido como confianza social, son generados por el nivel educativo. No obstante, el género y la clase social parecen tener efectos independientes sobre la dotación de capital social, una vez que hemos controlado por el nivel educativo.

En el apartado siguiente me ocuparé de algunas de las formas a través de las cuales puede crearse capital social. La tarea, en todo caso, no es sólo elevar las reservas de capital social en la sociedad española, sino, quizá de manera más importante aún, introducir medidas que promuevan la igualdad en la distribución de este recurso.

### 3. Propuestas: más capital social y mejor distribuido

En este apartado analizaré algunas formas de creación de capital social. Me referiré a cuáles son los factores mejorables para propiciar mayores niveles de confianza generalizada y mayores niveles de participación en asociaciones. Destacaré, especialmente, cómo estas medidas deberían realizarse pensando no sólo en la creación de capital social, sino también en la distribución de este recurso.

- **Una administración pública más eficaz y más solícita a las demandas de los ciudadanos.** Numerosa evidencia empírica concluye que la confianza está relacionada con el grado de eficacia del Estado (Rothstein, 2001; Herreros, 2004; Oorschot, Arts y Halman, 2005:49). En el apartado 1.3 vimos cómo el Estado podía fomentar el desarrollo de confianza en la sociedad actuando como garante imparcial de acuerdos y dando ejemplo de comportamientos no corruptos. La clave de esta explicación era que el Estado tuviese una “reputación” de eficacia y de imparcialidad, de que sus decisiones fuesen procedimentalmente justas y no favoreciesen sistemáticamente los intereses de determinados grupos, como los más privilegiados económicamente o con mejores contactos personales en la Administración. De hecho, un interesante estudio de Tyler y Hou (2002) acerca de los factores que determinan la aceptación pública de las decisiones realizadas por las autoridades legales concluía que el elemento más importante para aumentar la confianza en las decisiones de la Administración pública no era, contrariamente a lo que se podría pensar a primera vista, que la decisión fuera favorable al individuo, sino que el ciudadano percibiese que esa decisión había sido llevada a cabo de manera neutral, que la decisión fuese procedimentalmente justa.

Un buen índice disponible de eficacia estatal es el elaborado por Jennifer Blanke, Fiona Paua y Xavier Sala i Martin, como parte de su Growth Competitiveness Index (2003). En este Public Institutions Index España aparece en el puesto 31 de una lista de 102 países, con tendencia, además, a empeorar con respecto a años anteriores. El índice incluye, entre otros componentes, la percepción de que el gobierno ejerce favoritismo en sus decisiones o de que el poder judicial no es independiente (tanto del gobierno como de grupos privados), lo que sitúa a la administración española prácticamente como la administración pública menos eficaz de Occidente (exceptuando la de países como Italia y Grecia), por detrás, por ejemplo, de Portugal, Chile o Uruguay.

- **Educación.** Como hemos visto en el apartado segundo de este trabajo, la educación parece ser una variable especialmente importante para el desarrollo del capital social.

La participación en asociaciones está relacionada fuertemente con el nivel educativo y aún lo está más el desarrollo de confianza social. Podemos encontrar dos versiones de este argumento, cada una con sus consecuencias para la política educativa. Una de ellas destaca la necesidad de “educar en valores” como una forma de conseguir que los ciudadanos participen más en asociaciones y tengan actitudes de mayor confianza en sus conciudadanos. La otra considera que la clave es aumentar los niveles de educación formal, lo cual aumenta las capacidades cognitivas de los ciudadanos y, como consecuencia, la participación.

El primer enfoque supone la educación específica en valores cívicos en la educación primaria y secundaria, principalmente. Esto incluiría, por ejemplo, un curso de “educación cívica” en el currículum del estudiante. Normalmente las propuestas al respecto combinan una parte, digamos, académica, donde se enseña a los estudiantes el funcionamiento de las instituciones democráticas y la importancia de la participación en los procesos democráticos, y una parte en la que se promueve el desarrollo de habilidades cívicas por parte de los alumnos. Esto supondría, por ejemplo, la discusión de cuestiones políticas en clase, la preparación en equipo de temas de actualidad a discutir en una sesión con miembros de asociaciones cívicas (Ehrlich, 1999), el fomento de la participación en los órganos de gobierno del colegio o la promoción del trabajo en equipo. Es normal ser escéptico acerca de los posibles efectos de estas medidas, sobre todo por la ausencia de fuerte comprobación empírica de sus resultados. Una posible confirmación empírica, aunque parcial, del potencial de estas medidas se deduce del estudio de Verba, Schlozman y Brady (1995:425), que encuentra una fuerte relación entre la participación en asociaciones y cuestiones como la asistencia a un curso de educación cívica en el instituto, la implicación en el gobierno del instituto o la discusión de temas políticos en la escuela.

El segundo argumento, que relaciona la participación en asociaciones con los años de educación formal, es más claro y cuenta con un apoyo empírico muy fuerte. La relación entre participación en asociaciones y nivel educativo tiene que ver, como hemos visto, con el desarrollo de “habilidades cívicas” como consecuencia de la educación formal. Un aumento del nivel educativo debería ir asociado a un incremento en las reservas de capital social en términos de participación en asociaciones formales. En los últimos veinte años se ha producido una mejora importante del nivel educativo de los españoles, algo que probablemente esté relacionado con el incremento en la participación en asociaciones observado entre 1980 y 2002. El núcleo de ese incremento, como hemos visto, se ha concentrado precisamente en aquellos sectores menos privilegiados: la clase obrera tradicional, las mujeres y las personas con menor nivel educativo. Esto ha producido una pequeña reducción de las desigualdades en la distribución del capital social entre clases sociales, por ejemplo, pero una reducción bastante apreciable entre hombres y mujeres. No obstante, las desigualdades siguen estando presentes. Hemos visto, por ejemplo, que para niveles iguales de educación la clase social sigue teniendo un importante efecto sobre la participación en asociaciones, un efecto que, en conse-

cuencia, no está mediado por el nivel educativo. Por lo tanto, no cabe esperar que el aumento, sin más, del gasto en educación o, en general, de las medidas tendentes a mejorar el nivel de educación formal de la población tenga unos efectos decisivos en una distribución más igualitaria del capital social; aunque sí debería tenerlos sobre las reservas generales de capital social. Lo que sí se desprende de los análisis, no obstante, es que la mejora en el nivel educativo sí tiene efectos, por mucho que no sean espectaculares, sobre las reservas de capital social. Hemos visto, por ejemplo, que cada año extra de educación formal incrementa cerca de un 1% para cada clase social la probabilidad de participar en asociaciones (Gráfico 6), a pesar de que las diferencias entre clases se mantengan.

Una forma de aumentar las reservas de capital social y de reducir las diferencias en su distribución consistiría en concentrar los esfuerzos en evitar el abandono temprano de los estudios y no, simplemente, en aumentar la inversión en educación. Según datos de 2001, España era el segundo país de la Unión Europea de los 15 (antes de la ampliación) en fracaso escolar (sólo superada por Portugal). Los estudios parecen demostrar consistentemente que el fracaso escolar está concentrado en los socialmente más desfavorecidos, por razones que escapan al objeto de este estudio, pero que, dada la fuerte relación existente entre los logros educativos de los padres y los de los hijos (Esping-Andersen, 2002:28), probablemente estén relacionadas con la ausencia de un ambiente intelectual estimulante en la familia. Probablemente, los esfuerzos educativos centrados en la disminución del fracaso escolar, con el objetivo de acercar a España a la media europea (19% de abandono de los estudios secundarios frente a un 29% en España en 2001), serían los más productivos tanto para el incremento de los niveles generales de capital social como, fundamentalmente, para reducir las diferencias en su distribución. Las políticas educativas de los Estados del bienestar socialdemócratas han perseguido, por un lado, la justicia social y, por otro, una forma de invertir en políticas de oferta. Ahora podrían verse también como una forma de invertir en capital social.

- **Medidas de discriminación positiva para promocionar la organización de los grupos más desfavorecidos.** Como hemos visto, la participación en asociaciones está muy sesgada por clases sociales, nivel educativo y género. Una política general de promoción de participación en asociaciones a través de subvenciones a la participación, incluyendo beneficios fiscales a todos aquellos que participen en tipos específicos de asociaciones (como los existentes en algunos países escandinavos), debería poder aumentar el porcentaje de ciudadanos que participan en alguna asociación.

Una postura activa en la promoción de la participación en asociaciones ha dado generalmente, en aquellos países donde el Estado la ha adoptado, buenos resultados. Los países escandinavos son un buen ejemplo. De acuerdo con Per Selle (1999), las políticas socialdemócratas en Noruega favorecieron fuertemente la participación en asociaciones voluntarias. Algo similar se ha producido en Finlandia, de acuerdo con Martii Siisiäinen (1999). En todo caso, no bastaría con promocionar, sin más, la parti-



participación en asociaciones, sino que esa promoción debería estar sesgada hacia los grupos más desfavorecidos: hacia las mujeres, los trabajadores no cualificados, los desempleados y aquellos que cuentan con un nivel educativo más bajo. Todo ello es conforme con los ideales igualitarios del Estado del bienestar socialdemócrata: proporcionar condiciones para una participación igualitaria en la política y en el debate público, y remover todos los obstáculos que impiden la realización efectiva de la igualdad de oportunidades. Claramente, las diferencias en la posesión de capital social son un lastre para esa igualdad de oportunidades. Las ayudas a la formación de asociaciones deberían tener en cuenta factores como el porcentaje de mujeres en la asociación o el porcentaje de miembros de grupos menos favorecidos. Las asociaciones constituidas por grupos claramente infradotados de capital social deberían ser un objeto de ayuda prioritaria para los poderes públicos.

## Índice de Tablas y Gráficos

### Tablas

|   |    |
|---|----|
| Tabla 1. Porcentaje de pertenencia a distintos tipos de asociaciones .....      | 19 |
| Tabla 2. Porcentaje de participación en asociaciones, por clases sociales ..... | 20 |

### Gráficos

|   |    |
|---|----|
| Gráfico 1. Porcentaje de miembros de, como mínimo, una asociación .....   | 18 |
| Gráfico 2. Género y participación en asociaciones .....   | 21 |
| Gráfico 3. Participación en asociaciones y nivel educativo .....  | 21 |
| Gráfico 4. Probabilidades predichas de participación en asociaciones<br>por clases sociales .....                   | 23 |
| Gráfico 5. Probabilidades predichas de participación en asociaciones<br>por género y clase social .....             | 23 |
| Gráfico 6. Probabilidades predichas de participación en asociaciones<br>por clases sociales y nivel educativo ..... | 24 |
| Gráfico 7. Confianza social .....   | 25 |
| Gráfico 8. Confianza social y clases sociales .....   | 26 |
| Gráfico 9. Confianza social y género .....  | 27 |
| Gráfico 10. Confianza social y nivel educativo .....  | 27 |
| Gráfico 11. Nivel educativo y probabilidad de confiar en los demás .....  | 28 |

## Bibliografía

- Bjorskov, C. (2003), Corruption and Social Capital. Working Paper 03-13, Department of Economics Aarhus School of Business.
- Boix, C., y Posner, D. (1996), Making Social Capital Work: A Review of Robert Putnam's Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy, *Harvard University Centre for International Affairs Working Paper Series* 96 (4).
- Bourdieu, P. (1985), The forms of capital, en ed. J. G. Richardson, *Handbook of theory and research for the sociology of education*. Nueva York, Greenwood.
- Brehm, J., y Rahn, W. (1997), Individual level evidence for the Causes and Consequences of Social Capital, *American Journal of Political Science* 41 (3), 999-1023.
- Cohen, J., y Rogers, J. (1995), Secondary Associations and Democratic Governance, en J. Cohen y J. Rogers, eds, *Associations and Democracy*. Londres, Verso.
- Coleman, J. S. (1988), Social Capital in the Creation of Human Capital, *American Journal of Sociology* 94, 95-120.
- Coleman, J. S. (1990), *Foundations of Social Theory*. Cambridge, Harvard University Press.
- Ehrlich, Th. (1999), Civic Education: Lessons Learned, *PS: Political Science and Politics*, 32 (2), 245-50.
- Esping-Andersen, G. (2002), *Why We Need a New Welfare State*. Oxford, Oxford University Press.
- Fishkin, J. S., y Luskin, R. C. (2000), The Quest for Deliberative Democracy, en M. Saward ed. *Democratic Innovation: Association, Deliberation, Representation*. Londres, Routledge.
- Fukuyama, F. (1998), *La confianza*. Barcelona, Ediciones B.
- Granovetter, M. (1974). The Strength of Weak Ties, *American Journal of Sociology*, 78 (6), 1360-80.
- Herreros, F. (2004), *The Problem of Forming Social Capital. Why Trust?* Nueva York, Palgrave.
- Hill, K. Q., y Leighley, J. E. (1992), The Policy Consequences of Class Bias in State Electorates, *American Journal of Political Science*, 36, 351-63.
- Hirst, P. (1994), *Associative Democracy*. Cambridge, Polity Press.
- Mebane, W. (1994), Fiscal Constraints and Electoral Manipulation in American Social Welfare, *American Political Science Review*, 88, 77-95.
- Nichols, T. M. (1996), Russian Democracy and Social capital, *Social Science Information* 35 (4), 629-42.

- Oorschot, W. V., Arts, W., y Halman, L. (2005), Welfare State Effects on Social Capital and informal solidarity in the European Union: evidence from the 1999/2000 European Value Survey, *Policy and Politics*, 33 (1).
- Pérez Díaz, V. (2002), From Civil War to Civil Society: Social Capital in Spain from the 1930s to the 1990s, en R. D. Putnam ed., *Democracies in Flux. The Evolution of Social Capital in Contemporary Society*. Oxford, Oxford University Press.
- Putnam, R. D. (1993), *Making Democracy Work. Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton, Princeton University Press.
- Putnam, R. D. (2000), *Bowling Alone. The Collapse and Revival of American Community*. Nueva York, Simon & Schuster.
- Putnam, R. D., y Feldstein, L. M. (2003), *Better Together. Restoring the American Community*. Nueva York, Simon & Schuster.
- Rice, T. W., y Sumberg, A. F. (1997), Civic Culture and Government Performance in the American States, *Publius*, 27, 99-114.
- Rosenstone, S., y Wolfinger, R. E. (1980), *Who Votes?* New Haven, Yale University Press.
- Rothstein, B. (2001), Social Capital in the Social Democratic Welfare State, *Politics and Society*, 29 (2).
- Sabetti, F. (1996), Path Dependency and Civic Culture: Some Lessons From Italy About Interpreting Social Experiments, *Politics and Society* 24 (1), 19-44.
- Selle, P. (1999), The Transformation of the Voluntary Sector in Norway. A Decline in Social Capital?, en eds. Jan Van Deth, Marco Maraffi, Ken Newton y Paul F. Whiteley, *Social Capital and European Democracy*. Londres, Routledge.
- Siisiäinen, M. (1999), Voluntary Associations and Social Capital in Finland, en eds. Jan Van Deth, Marco Maraffi, Ken Newton y Paul F. Whiteley, *Social Capital and European Democracy*. Londres, Routledge.
- Stolle, D. (2003), The Sources of Social Capital, en Marc Hooghe y Dietlind Stolle, eds., *Generating Social Capital*. Nueva York, Palgrave.
- Stolle, D., y Rochon, T. R. (1998), Are All Associations Alike? Member Diversity, Associational Type, and the Creation of Social Capital, *American Behavioral Scientist*, 42 (1), 47-65.
- Tyler, T. R., y Huo, Y. J. (2002), *Trust in the Law. Encouraging Public Cooperation with the police and courts*. Nueva York, Russell Sage.
- Uslaner, E. (2002), *The moral foundations of trust*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Verba, S., Schlozman, L., y Brady, H. (1995), *Voice and Equality. Civic Voluntarism in American Politics*. Cambridge, Harvard University Press.
- Wollebak, D., y Selle, P. (2003), The Importance of Passive Membership for Social Capital Formation, en Marc Hooghe y Dietlind Stolle, eds., *Generating Social Capital*. Nueva York, Palgrave.

Wright, E. O. (1997), *Class Counts. Comparative Analysis in Class Analysis*. Cambridge, Cambridge University Press.

Wuthnow, R. (2002), *The United States: Bridging the Privileged and the Marginalized?*, en Robert D. Putnam, ed., *Democracies in Flux. The Evolution of Social Capital in Contemporary Society*, Oxford, Oxford University Press.

Yamagishi, T. (2001), *Trust as a Form of Social Intelligence*, en Karen Cook, ed., *Trust in Society*. Nueva York, Russell Sage Foundation.

## Documentos de trabajo publicados

- 1/2003. **Servicios de atención a la infancia en España: estimación de la oferta actual y de las necesidades ante el horizonte 2010.** María José González López.
- 2/2003. **La formación profesional en España. Principales problemas y alternativas de progreso.** Francisco de Asís de Blas Aritio y Antonio Rueda Serón.
- 3/2003. **La Responsabilidad Social Corporativa y políticas públicas.** Alberto Lafuente Féllez, Víctor Viñuales Edo, Ramón Pueyo Viñuales y Jesús Llaría Aparicio.
- 4/2003. **V Conferencia Ministerial de la OMC y los países en desarrollo.** Gonzalo Fanjul Suárez.
- 5/2003. **Nuevas orientaciones de política científica y tecnológica.** Alberto Lafuente Féllez.
- 6/2003. **Repensando los servicios públicos en España.** Alberto Infante Campos.
- 7/2003. **La televisión pública en la era digital.** Alejandro Perales Albert.
- 8/2003. **El Consejo Audiovisual en España.** Ángel García Castillejo.
- 9/2003. **Una propuesta alternativa para la Coordinación del Sistema Nacional de Salud español.** Javier Rey del Castillo.
- 10/2003. **Regulación para la competencia en el sector eléctrico español.** Luis Atienza Serna y Javier de Quinto Romero.
- 11/2003. **El fracaso escolar en España.** Álvaro Marchesi Ullastres.
- 12/2003. **Estructura del sistema de Seguridad Social. Convergencia entre regímenes.** José Luis Tortuero Plaza y José Antonio Panizo Robles.
- 13/2003. **The Spanish Child Gap: Rationales, Diagnoses, and Proposals for Public Intervention.** Fabrizio Bernardi.
- 13\*/2003. **El déficit de natalidad en España: análisis y propuestas para la intervención pública.** Fabrizio Bernardi.
- 14/2003. **Nuevas fórmulas de gestión en las organizaciones sanitarias.** José Jesús Martín Martín.
- 15/2003. **Una propuesta de servicios comunitarios de atención a personas mayores.** Sebastián Sarasa Urdiola.
- 16/2003. **El Ministerio Fiscal. Consideraciones para su reforma.** Olga Fuentes Soriano.
- 17/2003. **Propuestas para una regulación del trabajo autónomo.** Jesús Cruz Villalón.
- 18/2003. **El Consejo General del Poder Judicial. Evaluación y propuestas.** Luis López Guerra.
- 19/2003. **Una propuesta de reforma de las prestaciones por desempleo.** Juan López Gandía.
- 20/2003. **La Transparencia Presupuestaria. Problemas y Soluciones.** Maurici Lucena Betriu.
- 21/2003. **Análisis y evaluación del gasto social en España.** Jorge Calero Martínez y Mercè Costa Cuberta.
- 22/2003. **La pérdida de talentos científicos en España.** Vicente E. Larraga Rodríguez de Vera.
- 23/2003. **La industria española y el Protocolo de Kioto.** Antonio J. Fernández Segura.
- 24/2003. **La modernización de los Presupuestos Generales del Estado.** Enrique Martínez Robles, Federico Montero Hita y Juan José Puerta Pascual.
- 25/2003. **Movilidad y transporte. Opciones políticas para la ciudad.** Carme Miralles-Guasch y Àngel Cebollada i Frontera.
- 26/2003. **La salud laboral en España: propuestas para avanzar.** Fernando G. Benavides.
- 27/2003. **El papel del científico en la sociedad moderna.** Pere Puigdomènech Rosell.
- 28/2003. **Tribunal Constitucional y Poder Judicial.** Pablo Pérez Tremps.
- 29/2003. **La Audiencia Nacional: una visión crítica.** José María Asencio Mellado.
- 30/2003. **El control político de las misiones militares en el exterior.** Javier García Fernández.
- 31/2003. **La sanidad en el nuevo modelo de financiación autonómica.** Jesús Ruiz-Huerta Carbonell y Octavio Granado Martínez.

- 32/2003. **De una escuela de mínimos a una de óptimos: la exigencia de esfuerzo igual en la Enseñanza Básica.** Julio Carabaña Morales.
- 33/2003. **La difícil integración de los jóvenes en la edad adulta.** Pau Baizán Muñoz.
- 34/2003. **Políticas de lucha contra la pobreza y la exclusión social en España: una valoración con EspaSim.** Magda Mercader Prats.
- 35/2003. **El sector del automóvil en la España de 2010.** José Antonio Bueno Oliveros.
- 36/2003. **Publicidad e infancia.** Purificación Llaquet, M<sup>a</sup> Adela Moyano, María Guerrero, Cecilia de la Cueva, Ignacio de Diego.
- 37/2003. **Mujer y trabajo.** Carmen Sáez Lara.
- 38/2003. **La inmigración extracomunitaria en la agricultura española.** Emma Martín Díaz.
- 39/2003. **Telecomunicaciones I: Situación del Sector y Propuestas para un modelo estable.** José Roberto Ramírez Garrido y Juan Vega Esquerrá.
- 40/2003. **Telecomunicaciones II: Análisis económico del sector.** José Roberto Ramírez Garrido y Álvaro Escribano Sáez.
- 41/2003. **Telecomunicaciones III: Regulación e Impulso desde las Administraciones Públicas.** José Roberto Ramírez Garrido y Juan Vega Esquerrá.
- 42/2004. **La Renta Básica. Para una reforma del sistema fiscal y de protección social.** Luis Sanzo González y Rafael Pinilla Pallejà.
- 43/2004. **Nuevas formas de gestión. Las fundaciones sanitarias en Galicia.** Marciano Sánchez Bayle y Manuel Martín García.
- 44/2004. **Protección social de la dependencia en España.** Gregorio Rodríguez Cabrero.
- 45/2004. **Inmigración y políticas de integración social.** Miguel Pajares Alonso.
- 46/2004. **TV educativo-cultural en España. Bases para un cambio de modelo.** José Manuel Pérez Tornero.
- 47/2004. **Presente y futuro del sistema público de pensiones: Análisis y propuestas.** José Antonio Griñán Martínez.
- 48/2004. **Contratación temporal y costes de despido en España: lecciones para el futuro desde la perspectiva del pasado.** Juan J. Dolado y Juan F. Jimeno.
- 49/2004. **Propuestas de investigación y desarrollo tecnológico en energías renovables.** Emilio Menéndez Pérez.
- 50/2004. **Propuestas de racionalización y financiación del gasto público en medicamentos.** Jaume Puig-Junoy y Josep Llop Talaverón.
- 51/2004. **Los derechos en la globalización y el derecho a la ciudad.** Jordi Borja.
- 52/2004. **Una propuesta para un comité de Bioética de España.** Marco-Antonio Broggi Trias.
- 53/2004. **Eficacia del gasto en algunas políticas activas en el mercado laboral español.** César Alonso-Borrego, Alfonso Arellano, Juan J. Dolado y Juan F. Jimeno.
- 54/2004. **Sistema de defensa de la competencia.** Luis Berenguer Fuster.
- 55/2004. **Regulación y competencia en el sector del gas natural en España. Balance y propuestas de reforma.** Luis Atienza Serna y Javier de Quinto Romero.
- 56/2004. **Propuesta de reforma del sistema de control de concentraciones de empresas.** José M<sup>a</sup> Jiménez Laiglesia.
- 57/2004. **Análisis y alternativas para el sector farmacéutico español a partir de la experiencia de los EE UU.** Rosa Rodríguez-Monguió y Enrique C. Seoane Vázquez.
- 58/2004. **El recurso de amparo constitucional: una propuesta de reforma.** Germán Fernández Farreres.
- 59/2004. **Políticas de apoyo a la innovación empresarial.** Xavier Torres.
- 60/2004. **La televisión local entre el limbo regulatorio y la esperanza digital.** Emili Prado.
- 61/2004. **La universidad española: soltando amarras.** Andreu Mas-Colell.
- 62/2005. **Los mecanismos de cohesión territorial en España: un análisis y algunas propuestas.** Ángel de la Fuente.
- 63/2005. **El libro y la industria editorial.** Gloria Gómez-Escalonilla.
- 64/2005. **El gobierno de los grupos de sociedades.** José Miguel Embid Irujo, Vicente Salas Fumás.
- 65(I)/2005. **La gestión de la demanda de electricidad Vol. I.** José Ignacio Pérez Arriaga, Luis Jesús Sánchez de Tembleque, Mercedes Pardo.

- 65(II)/2005. **La gestión de la demanda de electricidad Vol. II (Anexos).** José Ignacio Pérez Arriaga, Luis Jesús Sánchez de Tembleque, Mercedes Pardo.
- 66/2005. **Responsabilidad patrimonial por daño ambiental: propuestas de reforma legal.** Ángel Manuel Moreno Molina.
- 67/2005. **La regeneración de barrios desfavorecidos.** María Bruquetas Callejo, Fco. Javier Moreno Fuentes, Andrés Walliser Martínez.
- 68/2005. **El aborto en la legislación española: una reforma necesaria.** Patricia Laurenzo Copello.
- 69/2005. **El problema de los incendios forestales en España.** Fernando Estirado Gómez, Pedro Molina Vicente.
- 70/2005. **Estatuto de laicidad y Acuerdos con la Santa Sede: dos cuestiones a debate.** José M.<sup>a</sup> Contreras Mazarío, Óscar Celador Angón.
- 71/2005. **Posibilidades de regulación de la eutanasia solicitada.** Carmen Tomás-Valiente Lanuza.
- 72/2005. **Tiempo de trabajo y flexibilidad laboral.** Gregorio Tudela Cambroner, Yolanda Valdeolivas García.