

DOCUMENTOS DE TRABAJO 2010-15

**CAPITAL SOCIAL Y LEADER:
LOS RECURSOS GENERADOS ENTRE 1996 Y 2008**

ALMUDENA BUCIEGA

abuciega@gmail.com

Instituto Interuniversitario de Desarrollo Local
Valencia

CEDDAR: DT 33 (2010-15)

1. Dimensiones y tipos de capital social

Que la implicación y participación en grupos puede tener consecuencias positivas para el individuo y para la comunidad es una noción establecida, señala Portes (1998), que data del énfasis que Durkheim ponía en la vida grupal como antídoto para la anomia y la autodestrucción, o desde otro punto de vista, de la distinción que Marx hacía entre una clase atomizada por sí misma y una clase movilizadora y efectiva por sí misma. Sin embargo, los antecedentes del capital social podemos encontrarlos incluso más atrás; ya en 1916 Lyda Hanifan invocaba al concepto capital social para referirse a esos elementos intangibles que cuentan sumamente en la vida diaria de las personas, tales como la buena voluntad, la camaradería, la comprensión y el trato social entre individuos y familias, características constitutivas de la unidad social. Abandonado a sí mismo el individuo es socialmente un ser indefenso, pero si entra en contacto con sus vecinos, y éstos con nuevos vecinos se producirá una acumulación de capital social que podrá satisfacer de inmediato sus necesidades sociales y producir unas posibilidades sociales suficientes para mejorar de forma sustancial las condiciones de vida de toda la comunidad (Woolcock y Narayan, 2000).

Incluso cuando se resalta la capacidad del concepto para unificar puntos de vista en torno a un mayor énfasis de lo social en el contexto económico, lo cierto es que ni siquiera este concepto se escapa de su asociación con ideologías opuestas. De hecho, se puede utilizar el concepto capital social con fines políticos; por ejemplo, promoviendo la creación de redes cívicas y de canales directos de comunicación entre estas redes y el poder político con un doble fin, impulsar la participación ciudadana para mejorar la toma de decisiones, y renovar la imagen del poder político mediante un mayor acercamiento a la ciudadanía, lo que se puede traducir en unos mejores resultados electorales. También puede ser frecuente el uso del capital social con un fin instrumental como parte de políticas que persiguen otros objetivos; organismos como el Banco Mundial lo han incorporado entre sus instrumentos políticos para la puesta en marcha de proyectos de desarrollo y contra la pobreza, y han invertido en la investigación y desarrollo de indicadores que permitan su mejor medición; concretamente a través de la puesta en marcha en 1996 del “*Social Capital Initiative (SCI)*”.

No obstante, siendo tan obvio que las relaciones sociales son importantes para el bienestar y la felicidad humana, es bien cierto que, como señalan Antoci et al. (2007), el análisis de las interacciones sociales es bastante nuevo en el debate económico contemporáneo. A pesar de la popularidad del término y la enorme bibliografía que se ha ido produciendo en torno al concepto, durante mucho tiempo ha sido difícil que existiera consenso acerca de una única definición de capital social. Como señalaban Serageldin y Grootaert “*Es más fácil proporcionar ejemplos de capital social que una definición específica*” (2000:45).

El primer análisis sistemático contemporáneo del capital social es realizado por Pierre Bourdieu en los años 80, cuando lo relaciona con otros tipos de capital: “*los individuos luchan para conseguir recursos y recompensas, y sus luchas están estructuradas alrededor de su posesión de capital económico, capital social (diferentes clases de relaciones valoradas con otros), capital cultural (primordialmente, conocimiento legítimo), y capital simbólico (prestigio y honor social)*”. (Shucksmith, 2000:213). Bourdieu concibe el capital social fundamentalmente como un atributo individual, es decir, las redes y relaciones que mantiene un individuo van a favorecer el acceso de éste a determinados recursos a los que, en ausencia de esas redes, le resultaría muy complicado o imposible acceder. En este sentido, la cantidad de capital social que

posee un individuo va a depender del tamaño de la red de contactos que este individuo es capaz de movilizar. Pero además, el capital social presente en un grupo es el resultado de la suma de capitales sociales individuales, y no un atributo común del grupo (Bourdieu 1986). Coleman (1998: 98) amplía el conjunto de factores que componen el capital social, y considera que éste integra no sólo las redes sino otra serie de aspectos de las estructuras sociales; en palabras del propio autor: “*El capital social se define por su función. No se trata de una entidad única sino de un conjunto de diferentes entidades con dos elementos en común: todas consisten en algún aspecto de las estructuras sociales, y todas facilitan ciertas acciones de los actores dentro de la estructura*”.

Podemos diferenciar dos grandes corrientes de análisis asociadas a dos concepciones distintas del concepto: por un lado, la definición *estructural*, por otro, la definición *culturalista*. La primera se sitúa fundamentalmente en el marco de la sociología y la economía, y hace referencia a las relaciones sociales como fuente principal del capital social. Bourdieu y Coleman son los máximos exponentes en el desarrollo de la definición del capital social ligado a las relaciones y redes sociales. Coleman (1998:102) define el capital social como “...*la estructura de relaciones entre actores que facilita la actividad productiva... (Implica) una estructura en la que se puede contactar con otros, formar de modo seguro obligaciones y expectativas, compartir información, y aplicar sanciones*”. Para Bourdieu (1986:248), capital social es “*el agregado de los recursos reales o potenciales que están unidos a la posesión de una red duradera de relaciones más o menos institucionalizadas de reconocimiento mutuo, – o en otras palabras, a la pertenencia a un grupo (...)*”. De estas definiciones se desprende que es el conjunto de relaciones sociales que mantiene un individuo lo que le permite acceder a un conjunto de recursos, a los que sin estas relaciones no accedería o le resultaría mucho más costoso. Los recursos que se derivan de las redes sociales y a los que Coleman y Bourdieu se están refiriendo son: obligaciones de reciprocidad y expectativas, información, normas y sanciones efectivas, relaciones de autoridad, o la aparición de funciones adicionales a los objetivos que motivaron la creación de una asociación.

Ligado a esta corriente algunos autores distinguen entre dos dimensiones del capital social dependiendo de la naturaleza y tipo de las relaciones (Molina y Martínez, 2005): la dimensión relacional, y la dimensión estructural. La primera se refiere a la fuerza de la relación o vínculo, redes fuertes (Coleman, 1998) o redes débiles (Grannovetter, 2000); mientras que la segunda hace referencia a la densidad o dispersión de la red de relaciones, redes con cierre o densas (Coleman, 1998; Putnam, 1993), o redes con agujeros estructurales o puentes (Burt, 2000; Lin, 1999).

La segunda corriente está más ligada al campo de la ciencia política y bajo este enfoque, el capital social es un fenómeno subjetivo compuesto por los valores y las actitudes de los individuos que determinan cómo se relacionan unos con otros. Para los autores que defienden esta aproximación el elemento central es la confianza, pero a diferencia de los estructuralistas, se trata de un “juicio moral” que lleva a los individuos a pensar que la mayor parte de la gente es digna de confianza. En este sentido la confianza social puede ser un fenómeno cultural colectivo que resulta de la acumulación y de la actualización de experiencias colectivas o individuales, transmitidas por mecanismos de socialización y reactivada ante situaciones políticas o sociales (Torcal y Montero, 2000). Por lo tanto, bajo este punto de vista la creación de nuevas instituciones o de nuevos contextos organizativos no tiene por qué producir

necesariamente un incremento en la confianza social, y consiguientemente en el capital social.

2. Desarrollo, economía y capital social

El capital social se considera una baza fundamental que poseen las sociedades para que podamos hablar de territorios más gobernables y ambientes más habitables. Capital social hace referencia a la confianza, a preocuparse por el otro, al deseo de vivir de acuerdo a unas normas sociales y de castigar al que no lo haga; ingredientes que pensadores clásicos como Tomás de Aquino y Edmund Burke consideraban esenciales para el buen gobierno (Bowles y Gintis, 2002: 419)

En el contexto de los territorios rurales este concepto cobra si cabe más fuerza, puesto que en una economía global donde la mayoría de los recursos son altamente “móviles” (por ejemplo, el capital económico, la fuerza de trabajo, o la información), recursos “inmóviles” como el capital social, el capital cultural, el capital medioambiental, y el conocimiento local constituyen la principal ventaja competitiva de estas zonas (Bryden, 1998).

El razonamiento que explica la importancia del capital social en el análisis económico y de las dinámicas sociales es bien simple: de igual forma que los elementos tangibles (capital físico, económico), y la formación (capital humano), las relaciones sociales también tienen valor. Nuestra pertenencia a redes sociales nos reporta beneficios sobre nuestra economía e incluso sobre nuestra salud; Grannovetter (1985), Burt (1992, 2000b) o Lin (1999, 2001) han demostrado que son nuestras redes de conocidos las que mejor nos puedes ayudar a conseguir un trabajo, o que nuestro salario a lo largo de la vida está influenciado por la calidad de nuestras redes. Pero incluso cuando no participamos totalmente de determinadas redes, las externalidades que éstas generan pueden resultarnos beneficiosas. A este respecto, Putnam (2007) señalaba como puede irse tranquilamente de vacaciones sabiendo que su casa estará “vigilada” por sus vecinos, a pesar de que personalmente no participa en los diferente actos sociales que éstos organizan.

Las implicaciones que lleva incluir el capital social en el conjunto de variables explicativas de los procesos económicos pueden tener dos vertientes: por una parte, resulta muy positivo que por fin se incorpore al análisis económico elementos de tipo social e institucional, que ayuden a explicar los procesos de desarrollo económico y de desarrollo en un sentido más amplio. Sin embargo, algunos autores (Grootaert y van Bastelaer, 2002) e instituciones (El Banco Mundial) van más allá y prácticamente presentan el capital social como el único instrumento del que disponen los pobres para aliviar su pobreza, y esto explica porqué instituciones para el desarrollo y gobiernos se han lanzado de cabeza a la promoción de programas que promuevan el capital social. Este razonamiento puede ser un arma de doble filo, y así eximir a los países o grupos ricos de cualquier grado de responsabilidad sobre la pobreza que sufren los países o colectivos más pobres. Otro riesgo que también se desprende de este interés en el capital social por su capacidad de contribuir al desarrollo es que ayuda a perpetuar una concepción del desarrollo altamente dependiente de la consecución de logros económicos (Dubois, 2004). Es decir, los organismos que ven en el capital social una salida, por ejemplo el Banco Mundial, no se plantean una revisión del concepto de “desarrollo” que se está primando, donde lo económico es el eje fundamental, sino que simplemente se adopta el capital social como un instrumento para ayudar a la obtención de unos mejores resultados económicos.

Ante la pregunta ¿de qué forma contribuye el capital social a unos mejores resultados económicos? A priori, podríamos afirmar que si bien es necesario probar de forma exhaustiva la relación directa de causalidad entre capital social y desarrollo económico, sí parecen existir suficientes indicios para afirmar que el capital social puede mejorar la eficiencia de otras formas de capital, como pueden ser el capital humano o el capital económico. La contribución será más importante en la medida en que sea mayor la combinación de las distintas dimensiones del capital social, es decir, si a determinados tipos de interacciones sociales y confianza añadimos la presencia de un marco normativo social estable y de instituciones eficaces, el potencial del capital social para el desarrollo puede ser mucho mayor. Todo este conjunto de elementos -que resulta difícil disgregar puesto que pueden coincidir en un determinado contexto, complementarse y enriquecerse mutuamente-, constituye el capital social de un territorio. Camagni (2003) aporta una visión del capital social que puede ser criticada por los autores que defienden el capital social como resultado de un proceso espontáneo; este autor hace referencia a una combinación de dimensiones micro (relaciones) y macro (sistema), formales e informales para analizar los efectos económicos del capital social, y en este marco saca a relucir la importancia de la racionalidad como elemento común a todas estas categorías. Este elemento racional implicaría que detrás de cada acto de cooperación, colaboración, confianza o solidaridad existe un cierto interés individual y egoísta.

La relación más estrecha entre capital social y desarrollo económico viene dada por el hecho de que el primero facilita las transacciones entre individuos, grupos o familias, y reduce el coste de estas transacciones que pueden cobrar un carácter más informal. Según Grootaert y van Bastelaer (2002) la participación de los individuos en determinadas redes sociales favorece, en primer lugar, el acceso a información y los individuos ven así ampliadas sus oportunidades y su acceso a recursos; por ejemplo, cómo acceder a determinadas subvenciones, la oferta de cursos de formación, la aparición de nuevas tecnologías, la existencia de un mercado potencial, etc. En segundo lugar, la pertenencia a redes favorece la confianza y ésta a su vez “agiliza” las relaciones y reduce los costes de transacción. La confianza propicia un mayor ambiente cooperativo, aunque detrás sólo existan razones puramente egoístas, y esta cooperación puede llevar a una mayor participación e implicación de los actores en acciones conjuntas que pueden contribuir a importantes logros para el conjunto del territorio. Por último, la pertenencia a redes sociales genera obligaciones y expectativas que reducen la posibilidad de que se den comportamientos oportunistas por parte de los integrantes de esa red. Los individuos tienden a comportarse tal y como el grupo o algunos miembros esperan de ellos, ya sea por las propias presiones del grupo o sus miembros, para generar una obligación recíproca (“yo hago por ti, tu haces por mí”), por temor a ser excluido, o incluso para mantener una determinada reputación o la imagen que el grupo o el propio individuo tiene de sí mismo.

Granovetter insiste sobre la mayor importancia de las “redes débiles”, frente a las redes estrechas y cerradas, puesto que las primeras permiten acceder a información y conocimiento más novedoso que las últimas (Granovetter, 2000). Es ya clásico el ejemplo de la conveniencia de las redes débiles para un más rápido acceso al mercado laboral; un desempleado con muchos contactos débiles tendrá más posibilidades de encontrar un trabajo que otro que no las tenga. Además, Granovetter señala que las redes débiles son especialmente importantes para unir miembros de diferentes grupos pequeños, mientras que los vínculos fuertes tienden a concentrarse en grupos particulares. Burt (2000a) y Lin (1999) también critican el punto de vista que defiende

la importancia de las redes fuertes y cerradas en tanto que niega la importancia de los “puentes¹”, de los “agujeros estructurales”, e incluso de los “lazos débiles” (Granovetter, 2000), precisamente cuando está más que probada la importancia de éstos para facilitar información e influir sobre los flujos. Burt (2000b) introduce el concepto de “*agujeros estructurales*” y lo relaciona con la importancia de aquellas conexiones más débiles dentro de la estructura social; que exista un agujero estructural entre dos grupos no significa que los miembros de un grupo desconozcan la existencia del otro, sino que cada uno se concentra en las actividades dentro de su propio grupo. Así, Burt (2000b) relaciona el concepto de “*red con cierre*” con “estancamiento”, y la idea de redes débiles, agujeros estructurales e “intermediación” (*brokerage*) con el cambio. A estos dos tipos de redes que generan capital social también se refiere la literatura como capital social de cohesión (o “*bonding social capital*”) y capital social que tiende puentes (“*bridging social capital*”). Putnam (2000) señala que el primero hace referencia a las relaciones entre grupos relativamente homogéneos, como la familia o los amigos; se trata de grupos bastante cerrados con un elevado nivel de cohesión y confianza. Por el contrario, el segundo tipo se refiere a relaciones más distantes, menos estrechas y más diversas, por ejemplo, relaciones con amigos lejanos, colegas o conocidos. Mientras que las primeras redes son importantes para “ir funcionando” en el día a día (*getting by*, tal y como Putnam lo expresa), las segundas son muy importantes para avanzar (*getting ahead*). Esta última estrategia parece ser más difícil en tanto que implica situar una posición en la frontera entre dos grupos, y construir relaciones entre personas que no son similares.

Callois and Aubert (2005) señalan cómo determinadas redes sociales, en concreto las redes fuertes o lo que Burt denomina *red con cierre*, pueden desmotivar a los actores sociales a buscar nuevas y mejores oportunidades económicas. Por ejemplo, una persona compra siempre en la misma tienda porque siempre lo ha hecho así, la mayoría de gente del pueblo compra allí, y no tiene ganas de buscar otro sitio donde hacer la compra; sin embargo probablemente existen otros sitios que le resulten mucho más rentables o que le ofrezcan mejores productos. Así, los clientes no están aprovechando la opción más rentable para su economía, pero tampoco el comerciante sale beneficiado porque la estabilidad en la clientela le hará gradualmente perder afán de mejora y eficacia. La reducción de incentivos individuales para conseguir nuevos objetivos y mejoras es otra consecuencia negativa de la pertenencia a redes excesivamente cerradas. Estas redes pueden promover un comportamiento excesivamente conservador entre sus miembros, reduciendo notablemente su capacidad de asumir riesgos y emprender nuevas iniciativas. El ejemplo más claro lo constituye la familia; actitudes excesivamente proteccionistas por parte de los padres hacia sus hijos pueden hacer de éstos personas con falta de iniciativa, reticentes a la movilidad profesional y laboral, y probablemente les cueste encontrar el momento suficientemente seguro como para irse de casa.

No se debe ver en estas dos posturas, *red con cierre* y *red con intermediación*, confrontación, sino que más bien se deduce una clara complementariedad que es necesaria para los procesos de desarrollo, puesto que estamos hablando de niveles micro y macro, y de distintos marcos temporales.

¹ Línea en un sistema que proporciona el único camino entre dos puntos. Un vínculo fuerte puede ser un puente sólo si ninguna de sus partes tienen otros vínculos fuertes, lo que parece bastante improbable. En cambio, los vínculos débiles no sufren tanta restricción; todos los puentes son vínculos débiles. (Granovetter, 2000:44)

3. Objetivos y Metodología

Este trabajo se plantea en el marco de uno más amplio que tiene como objetivo analizar de qué forma el programa LEADER, con la filosofía de desarrollo territorial, endógeno, participativo e integrado, y a través de los Grupos de Acción Local (GAL) ligados a él, genera capital social que, a su vez, repercute en el desarrollo de las zonas donde se pone en práctica.

Otros *objetivos más específicos* del trabajo pasan por analizar en qué medida los niveles y tipos de capital social varían entre los distintos Grupos de Acción Local, y cómo la variación en la forma y niveles de capital social dentro de cada Grupo determina la estrategia de desarrollo y el tipo de proyectos que se pone en marcha.

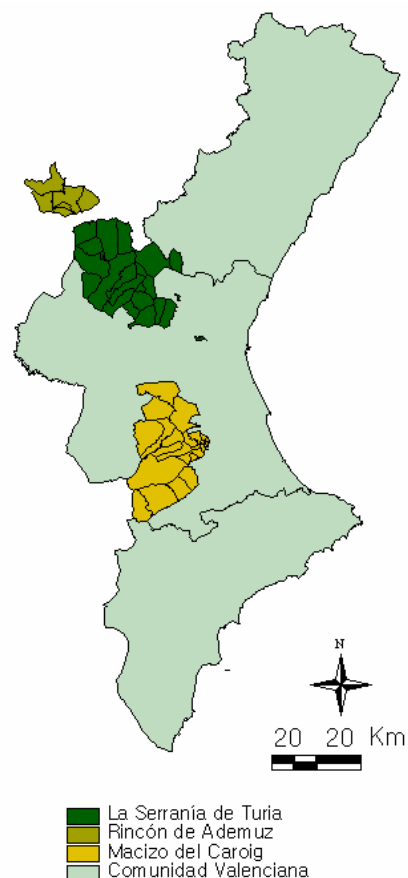
Para conseguir estos objetivos nos centramos en el análisis de 5 Grupos de Acción Local LEADER II y LEADER Plus que se constituyeron en 1996 en tres territorios de la provincia de Valencia: La Serranía, el Rincón de Ademuz, y el Macizo del Caroig.

El trabajo también se plantea como un reto metodológico, en la medida en que se quiere contribuir a desarrollar un marco de análisis e indicadores que permita estudiar y medir el capital social en el marco del desarrollo rural.

Analizamos las dinámicas de funcionamiento e interacción que han caracterizado a los cinco Grupos, a través de sus distintas Juntas Directivas, y los diferentes tipos de capital social que han generado o han estado asociados a ellos. Teniendo en cuenta que la base del capital social lo constituyen las relaciones sociales, partíamos de la premisa que cambios en la composición de cada uno de estos Grupos podía generar variaciones en la formación y tipos de capital social. Por este motivo agrupamos en diferentes conjuntos de personas a las distintas personas que, a lo largo de LEADER II y LEADER Plus, pasaron por las Juntas Directivas de estos Grupos. Así, analizamos de forma individual cada uno de estos grupos resultantes o Juntas Directivas, para observar en qué medida se daban diferencias entre unos y otros.

Figura 1. Zonas de estudio.

Fuente: elaboración propia



Durante LEADER II, los territorios del Rincón de Ademuz y la Serranía trabajaron de forma conjunta, en un GAL que recibía este nombre “Serranía-Rincón de Ademuz”; con LEADER Plus estas dos zonas pasan a gestionar programas separados, así tenemos el Grupo “la Serranía del Turia” y el del “Rincón de Ademuz”. Por su parte el Macizo del Caroig constituyen un territorio cuyas fronteras se delimitaron expresamente para la gestión de este programa.

Para llevar a cabo este trabajo nos aproximamos desde una metodología cuantitativa y cualitativa con la intención de lograr un mejor acercamiento al análisis de la realidad social y territorial. Por una parte, la primera permite un acercamiento y tratamiento uniforme de la información en los distintos casos de estudio y posibilita así su comparación; además, hacemos usos de técnicas cuantitativas para analizar posible relaciones causa-efecto. Por otra parte, las técnicas cualitativas son especialmente útiles en varios momentos de la investigación: en la fase inicial, para establecer las hipótesis y marco de trabajo; en las fases intermedia y final facilita la interpretación de datos y procesos.

De la amplia literatura que se ha ocupado de analizar el capital social, extraemos el análisis de Woolcock (1998) como base para elaborar el marco conceptual para nuestra investigación. Este autor intenta aportar ciertas luces sobre las dimensiones macro y micro del capital social, y sobre el papel que puede jugar en el desarrollo. Según este autor, los conceptos de “enraizamiento” (*embeddedness*) y “autonomía” (*autonomy*) suponen el primer intento sistemático de incluir el capital social como componente fundamental de las relaciones. El primer concepto fue introducido entre los sociólogos contemporáneos por Granovetter (1985:493), que señalaba que “*toda acción económica está inherentemente enraizada en relaciones sociales de una configuración u otra*”. A finales de los 80, el uso de este concepto se generalizó en las investigaciones económicas, y de éstas se desprenden tres reivindicaciones: la primera, que ya hemos mencionado, es que todas las formas de intercambio están inherentemente enraizadas en las relaciones sociales; la segunda es que el enraizamiento en sí mismo puede tomar distintas formas, por ejemplo, lazos sociales, prácticas culturales y contextos políticos; la tercera es que muchos de los beneficios ganados con el enraizamiento en una determinada red no están exentos de los correspondientes costes (Woolcock, 1998). El concepto de autonomía se introduce cuando los teóricos intentan establecer si los costes o beneficios del enraizamiento prevalecen en cualquier situación, así proponen introducir en el análisis una serie de lazos sociales “autónomos” que, junto con las relaciones sociales enraizadas, se consideran de referencia fundamental tanto en los análisis micro como macro. Ya a mediados de los 90 algunos autores identifican las relaciones sociales “enraizadas” y “autónomas” como formas distintivas de capital social. En realidad, estos términos hacen referencia por un lado a redes estrechas o cerradas (*close ties*), y a redes débiles (*weak ties*), términos que actualmente gozan de una mayor difusión entre la literatura sobre capital social.

Los términos “enraizamiento” y “autonomía” cobran distinto significado dependiendo de si nos estamos refiriendo al nivel micro o al macro: con “enraizamiento” a nivel micro Woolcock hace referencia a los lazos dentro de la comunidad, mientras que en el nivel macro se refiere a las relaciones Estado-sociedad. Por su parte, “autonomía” en el nivel micro implica redes fuera de la comunidad, mientras que en el nivel macro hace referencia a la capacidad y credibilidad institucional. Con todos estos conceptos se está introduciendo un punto de vista relacional para entender el capital social, es decir, se habla de distintos tipos de

relaciones sociales que, plasmadas en un escenario micro o en uno macro, y con un foco interno o externo, resultan en una u otra forma de capital social.

Adaptando el marco de Woolcock a nuestro objeto de análisis para detenernos en las relaciones que se generan en el seno del Grupo; en las relaciones entre el Grupo y su entorno local y extralocal; y en las relaciones del Grupo con su marco institucional a escala autonómica. Hacemos también referencia a la eficacia y eficiencia institucional, sin bien en este aspecto se estableció desde el principio realizar un análisis menos profundo dado que no era objeto de este trabajo el realizar una evaluación del marco institucional. Del primer tipo de relaciones puede surgir el capital social de cohesión o *bonding*; ligado al segundo tipo de relaciones hablamos del capital social que tiende puentes o *bridging*; mientras que de las relaciones institucionales se puede desprender un capital social “linking”.

Es importante señalar que, si tenemos en cuenta la existencia de diferentes formas de capital social, *bonding*, *bridging* y *linking*, la convergencia de estos diferentes tipos es posible, es decir, la existencia de elevados niveles de un tipo no implica la existencia de bajos niveles de otros.

El interés de este enfoque reside en su carácter holístico, es decir, en su capacidad para integrar lo macro, lo micro, el foco interno y externo, así como el enfoque de “abajo a arriba” y el de “arriba abajo”.

Tabla 1. Marco conceptual-analítico para el análisis del capital social y su relación con el desarrollo

	Desarrollo de Abajo a Arriba Micro	Desarrollo de Arriba a Abajo Macro
ENRAIZAMIENTO	CAPITAL SOCIAL <i>BONDING</i> (de cohesión) Características de las relaciones entre los miembros del GAL	CAPITAL SOCIAL <i>LINKING</i> (que establece vínculos <i>de jerarquía</i>) <i>Características de las relaciones GAL – instituciones públicas externas (Gobierno Autonómico)</i>
AUTONOMÍA	CAPITAL SOCIAL <i>BRIDGING</i> (que tiende puentes) <i>Características de las relaciones del GAL y sus integrantes con su entorno local y con otras estructuras externas</i>	EFICACIA/ EFICIENCIA institucional pública (Capacidades de las instituciones para contribuir al desarrollo)

Fuente: Elaboración propia a partir de Woolcock (1998)

El reto que se presenta para todos aquellos teóricos y técnicos del desarrollo, es identificar los mecanismos que crean, nutren y sostienen los tipos y combinaciones de relaciones sociales que conducen a crear sociedades participativas y dinámicas, economías igualitarias y sostenibles, e instituciones comprometidas con el desarrollo. Con este trabajo se ha querido aportar un pequeño grano de arena a este objetivo.

A lo largo de este artículo no vamos a presentar de forma exhaustiva los resultados de los análisis realizados para cada uno de los grupos, puesto que eso nos llevaría muchas más páginas. Nos vamos a detener más en aquellos aspectos metodológico-conceptuales más centrales del estudio, y en los ejemplos más relevantes que apoyen las conclusiones que aquí exponemos.

4. Leader y su Capacidad para Promover el Capital Social

Algunos autores defienden que el capital social se encuentra en cada territorio, y que siendo éste el que lo genera, no puede ser inducido desde fuera. Según Paldam (2000), por ejemplo, la cooperación entre actores locales como una forma de capital social se puede dar por diversos motivos, pero éstos siempre vienen dados por elementos internos al grupo; cuando esta cooperación viene inducida desde fuera ya no se podría considerar capital social. Bajo nuestro punto de vista, coincidimos en que cada territorio tiene sus propias reservas de capital social, que le vienen dadas por su propio bagaje histórico, cultural y social, y por las características de las relaciones sociales que se dan en el mismo. Hay comunidades donde tradicionalmente se ha favorecido desde todas las instancias una mayor participación de la población; comunidades donde el sentimiento de unión y compromiso hacia el territorio es muy grande, frente a otras que no han sido capaces de superar las rencillas de antaño; o poblaciones donde el aislamiento físico ha motivado el desarrollo de unas redes sólidas de cooperación empresarial, etc. En definitiva, son muchos los factores del contexto que determinan que una sociedad tenga mayor o menor capital social, y lo que es más importante cuáles son las características de ese capital social. Sin embargo, si tenemos en cuenta que el capital social no es un recurso fijo e inamovible, se pueden poner en marcha mecanismos y procesos que contribuyan a transformar el capital social existente, e incluso a generar un tipo de capital social hasta el momento ausente en el territorio. Estos mecanismos podrían generarse dentro de la propia comunidad, pero estamos hablando de procesos sociales que requieren mucho tiempo. La presencia de factores exógenos (por ejemplo, la llegada de nuevos residentes capaces de introducir nuevo conocimiento y experiencia, la puesta en marcha de un programa específico con financiación exterior, etc.) puede generar dinámicas de transformación y/o desarrollo de nuevas formas de capital social. El reto está en conseguir que estas formas de capital social que se han generado se afiancen en el territorio y queden arraigadas a las estructuras y dinámicas propias del mismo, y no únicamente al elemento o elementos exógenos al que han aparecido ligadas.

Sin hacer ningún tipo de referencia al concepto capital social, desde los años 1990 el programa LEADER ha venido promoviendo una “metodología” de trabajo y una serie de medidas que contribuyen a generar capital social. LEADER hacía hincapié, por una parte, en la importancia de implicar a la población local en el proceso de desarrollo, es decir, la población debe estar informada del proceso y participar plenamente en el mismo; al pretender esto, se espera conseguir una mayor articulación y organización de la sociedad alrededor de intereses e inquietudes comunes, y una mayor cohesión e identidad territorial. Un instrumento clave y novedoso que va a potenciar esta

cooperación y articulación social es el *partenariado* o agrupaciones locales de actores públicos y privados que cooperan, en este caso, para gestionar el programa LEADER. En el caso español estos *partenariados* o Grupos de Acción Local (GAL) se constituyeron en su mayoría bajo la forma jurídica de asociaciones sin ánimo de lucro. Por otra parte, LEADER también hacía hincapié en establecer redes de cooperación entre distintos territorios en Europa, y para este objetivo se dedicó específicamente una de las medidas: “cooperación transnacional”. Básicamente, con todo esto lo que LEADER se proponía era, por una parte, fomentar y organizar las redes sociales existentes dentro del territorio para promover la participación social y la confianza encaminadas a una acción colectiva común; y por otra parte, potenciar las redes del territorio con el exterior para una mejor difusión y adquisición del conocimiento y de la experiencia.

Los Grupos de Acción Local (GAL), como instrumentos representativos de la realidad económica y social de los territorios de referencia, eran los responsables de definir una estrategia de desarrollo y ponerla en marcha, siempre en el marco de las líneas definidas por el programa LEADER. Ellos eran también los responsables de gestionar un presupuesto en el que estaban implicados con distintos porcentajes de participación la Comisión europea, la Generalitat Valenciana, Diputación y los ayuntamientos del territorio de aplicación del programa. Para poder poner en marcha toda la estrategia de desarrollo y gestionar el programa, los Grupos contrataron a gerentes y técnicos que se encargaban tanto de la captación de promotores de proyectos, como de la recepción de ideas de proyecto ya consolidadas y seguimiento de la puesta en marcha del mismo.

En LEADER I se aprobaron un total de 52 Programas, con una superficie media de 1.575 km² por cada área, y una densidad de 22,6 hab./Km²; las 52 áreas LEADER suponían un 16 % del territorio, y un 5 % de la población. En LEADER II hubo un total de 132 Grupos, con una superficie media algo superior a los 1.700 km², lo que suponía un 45 % del territorio del estado, y una densidad de 23 hab./km² (Esparcia *et al.*, 2000).

En torno a LEADER surgió un verdadero entramado de agentes que operan e interactúan a diferentes escalas bajo un mismo discurso de desarrollo rural; entre ellos una nueva clase técnica que podía llegar a gozar de un relativamente elevado poder y capacidad para influir en tomas de decisiones políticas. También desde los distintos niveles de la administración pública hemos asistido a un tira y afloja en pos de un mayor control sobre LEADER, entendido como un instrumento de legitimación y poder. Esparcia *et al.* (2000) analizan las posiciones y puntos de vista de los agentes a distintos niveles que participan en este juego de poder: En primer lugar, en la escala nacional, el Ministerio de Agricultura fue gradualmente perdiendo poder debido al carácter común de la PAC y también a la gradual descentralización de los gobiernos regionales. Sin embargo “la crisis de identidad” provocada por esta pérdida de competencias ha sido más acusada entre los cargos técnicos que entre los políticos que han demostrado una mayor capacidad de adaptación. En segundo lugar, los gobiernos regionales, inmersos durante los años 90 en el proceso de descentralización, vieron en LEADER una oportunidad para ampliar y/o reafirmar su presencia en las zonas rurales y para legitimarse ante los gobiernos locales. Sin embargo, junto al papel de coordinadores y estimuladores del desarrollo rural, algunos gobiernos regionales han reproducido el intervencionismo de los esquemas centralistas tradicionales, utilizando LEADER como instrumento de poder frente a los agentes locales. Así, en la Comunidad Valenciana en

LEADER II, y de forma mucho más acusada durante LEADER Plus², se optó por un mayor papel de Conselleria de Agricultura en detrimento de la capacidad de decisión y gestión que hasta entonces tenían los GAL y equipos técnicos. En tercer lugar, señalan los autores, en la escala local LEADER fue interpretado en la práctica en términos de un Programa externo que canalizaba ayudas económicas (Etxezarreta, 1997).

5. La cohesión dentro de los Grupos

Si en algo existe una clara unanimidad con respecto a qué es y qué no es capital social, es en el hecho de que son las relaciones sociales la principal fuente del capital social, sin las primeras no se podría hablar de lo segundo. La simple interacción entre personas está en la base de beneficios como la confianza interpersonal que a su vez va a favorecer interacciones e intercambios más complejos. Pero además, de estas interacciones sociales también se desprenden obligaciones y expectativas, normas de reciprocidad, y capacidad de sanción que, de forma tácita, regulan la dinámica de estas relaciones interpersonales y del propio grupo, favoreciendo su desarrollo. Todo este tipo de elementos surgen de forma espontánea a partir de las relaciones sociales, y según muchos autores, es éste y sólo este carácter espontáneo lo que nos permite hablar de capital social. Sin embargo, otros autores también hacen mención a aspectos de tipo normativo que pueden contribuir al capital social; elementos que se instauran en las relaciones y en los grupos con el objetivo de facilitarlas, de regularlas, de maximizar sus beneficios; normas y sanciones que no surgen de forma tácita sino que se establecen de modo formal.

La existencia de relaciones e interacciones en el seno de un grupo, así como de determinados elementos que, derivados o no de estas relaciones, “regulan” las dinámicas que se generan en el seno de ese grupo favorecen unos determinados beneficios que vamos a denominar capital social, y concretamente capital social de cohesión.

La presencia de capital social de cohesión en un grupo se traduce en unos beneficios claros para sus integrantes y para el propio grupo; para este último, más compromiso hacia sus objetivos, mayor cohesión grupal y como consecuencia mayor capacidad de acción colectiva y mayor potencial de sostenibilidad. Para sus integrantes los beneficios se dejan ver en una reducción de los costes de transacción, un mayor y más rápido acceso a la información, y un reforzamiento del sentido de identidad y permanencia, que a su vez se traduce en una mayor confianza y compromiso grupal.

Para conocer el **capital social de cohesión** existente en los GAL objeto de estudio proponemos el análisis de los siguientes aspectos:

(1) El **análisis de las relaciones** entre los miembros de los Grupos, a partir de la información proporcionada por sus integrantes y por los gerentes. Para ello nos ayudamos fundamentalmente del análisis de redes. Las medidas de **centralidad de Freeman** (1979) de Grado, Cercanía e Intermediación, nos proporcionan información distinta y complementaria acerca del papel que juegan los actores dentro de la red. El **Grado** informa sobre las relaciones que tiene cada actor dentro de la red. En el conjunto de la red, vamos a obtener información sobre quiénes son los actores más centrales a partir del número de relaciones que tienen y de las características de las personas con las

² Nota de la autora

que se relacionan. La **Cercanía** mide la distancia media de cada actor con respecto al resto de actores de la red. A mayor cercanía, mayor capacidad para enviar y recibir información. La **Intermediación** nos indica en qué medida el actor está en medio de las distancias geodésicas (las distancias más cortas entre dos actores) entre el resto de actores; requiere que el nodo tenga al menos un Grado de entrada y de salida. Los actores con índices de intermediación elevados, o “**actores puente**” son personas con poder porque controlan los flujos de comunicación óptimos.

Finalmente, también consideramos dos índices para el conjunto de la red: la **densidad** y la **centralización** de la red. El primero mide la proporción de relaciones existentes frente a las posibles; el segundo, llamado también de “centralidad global”, mide el grado en que una red completa se centra en unos pocos actores centrales (Scott 1991).

Todos estos índices nos permiten conocer quienes son los actores clave, y en qué medida influyen en el conjunto del grupo, en sus decisiones y en las dinámicas que en él se generan.

(2) El análisis de la **confianza** dentro del grupo. La confianza puede ir ligada a las relaciones que se desarrollan dentro de la red (dimensión relacional - **confianza particularizada**), pero también puede tratarse de una actitud moral que lleva a las personas a confiar por el simple hecho de hacerlo; bajo este punto de vista la **confianza generalizada** vendría definida por el conjunto de experiencias y devenir histórico que haría que unas sociedades sean más confiadas que otras. Es precisamente el matiz que distingue la confianza generalizada de la “confianza particularizada” (Yamagishi y Yamagishi, 1994) lo que separa a culturalistas y estructuralistas. En cualquier caso, ambos tipos de confianza son positivas en la medida en que favorece la cooperación y trabajo conjunto. Resulta más fácil medir el tipo de confianza que se genera a partir de determinadas relaciones, sin embargo, el segundo con su componente cultural e histórico puede resultar un poco más complejo, sobre todo si intentamos realizar explicaciones causa-efecto. Para medir la confianza generalizada viene siendo habitual utilizar la pregunta que Rosenberg desarrolló en 1956, y que se utiliza en el World Values Survey: “*En general, ¿diría usted que se puede confiar en la mayoría de la gente, o por el contrario hay que tener cuidado cuando se trata con gente?*”.

(3) La **calidad compositiva de la red** es otro elemento del análisis de redes que hace referencia a la medida en que los/las integrantes del grupo presentan unas determinadas características que proporciona al mismo una “mayor calidad” con respecto a otros. Borgatti et al. (1998) lo definen como el número de miembros con elevados niveles de características necesitadas (ej. poder, riqueza, conocimiento, generosidad). Obtenemos información para esta variable a través de determinados indicadores que nos informan del **perfil** de sus integrantes y de la **valoración** que de cada uno de los miembros del grupo hace el resto. Así, por una parte, se obtiene información sobre quiénes son los actores que generan más consenso, los que tienen mayor capacidad de liderazgo, los que velan más por los intereses del grupo, etc.; todo siempre a partir de las opiniones de cada uno de los miembros de la Junta Directiva. Por otra parte, también observamos determinadas características del perfil como el nivel de estudios, que se relaciona positivamente con un capital social que contribuye a la generación de desarrollo. La relación entre educación y desarrollo está ampliamente probada, pero también existen estudios que hablan de una relación entre un mayor nivel

de estudios y un mayor grado de asociacionismo en estructuras sin ánimo de lucro (OECD, 2001), lo que se relaciona con mayores niveles de ciertas formas de capital social.

(4) Incluimos un análisis de la percepción que existía dentro del grupo de las **normas** que regulan el funcionamiento de las Junta directivas. Como señala Coleman (2001: 60), “*cuando una norma existe y es efectiva, constituye una forma poderosa, aunque a veces frágil, de capital social*”. Así, una norma enormemente poderosa dentro de una colectividad sería aquella que establece que uno debe superar sus intereses egoístas y actuar en beneficio del grupo. Como señala este autor, en algunos casos estas normas son interiorizadas, mientras que en otros se apoyan en recompensas externas a la acción desinteresada y en el rechazo de las acciones egoístas por parte del grupo.

La importancia del componente normativo para el capital social de cohesión se hace patente a lo largo de nuestro estudio, y observamos que en la mayoría de los casos analizados no existe una relación positiva entre la existencia de relaciones entre los miembros y la cohesión grupal; menos relaciones entre los miembros no implica que éstos perciban menos cohesión y confianza en el seno del grupo. De hecho, en estos casos la cohesión grupal aparece ligada a la capacidad de los integrantes del grupo para llegar a normas y acuerdos, expresos y tácitos, que favorezcan un clima favorable (y hasta cohesionado) para la gestión apacible y eficiente del programa.

(5) Del intercambio social se desprenden **obligaciones y expectativas** que pueden ser importantes por su capacidad para generar compromiso con y para el Grupo; pero a su vez, la presencia de este compromiso, junto con la confianza y las normas, son las que contribuyen a que estas obligaciones se mantengan. Coleman (2000), el autor que introduce esta forma de capital social, nos presenta un ejemplo en el que, si un actor hace un favor a otro, es posible que surja en el primero una expectativa de reciprocidad y una obligación en el segundo por retribuirla. Esta obligación, puede considerarse como un “pagaré” (*credit slip*), y en toda relación social existe un número importante de estos “pagarés” pendientes de cubrirse y que pueden ser comprendidos como capital social (Ramírez, 2005). Hemos explorado la medida en que el marco del grupo es capaz de generar obligaciones y expectativas de los miembros relacionadas con la consecución de los objetivos del grupo y del territorio.

(6) Finalmente, conocer el **capital social individual** de cada uno de los miembros de las Juntas Directivas también nos puede dar pistas sobre la calidad compositiva de la red. Para conocer cuál es la reserva de capital social individual que tiene cada uno de los miembros de la Junta recurrimos a una serie de indicadores desarrollados y aplicados por Van der Gaag y Snijders (2005). Así, se preguntó a los encuestados si tenían algún familiar, amigo y/o conocido en la comarca y/o fuera de ella que les pudieran proporcionar o facilitar el acceso a determinados recursos. La relación de recursos sobre los que se preguntó están divididos en tres categorías que corresponden a los tres tipos de capital social: *bonding* (de cohesión), *bridging* (que tienen puentes) y *linking* (que genera vínculos).

6. La capacidad de los Grupos para tender puentes para el desarrollo

En la medida en que los Grupos tienen capacidad para poner en red a distintos tipos de actores en el territorio, y para establecer puentes con otras estructuras dentro y fuera del mismo estamos hablando de capacidad para generar capital social *bridging*, o capital social que tiende puentes. Mientras que el capital social de cohesión es crucial para un funcionamiento del Grupo sin fisuras y para facilitar la gestión del programa, entre otros beneficios, el capital social *bridging* es necesario para avanzar un paso más, hacia nuevo conocimiento y experiencias, hacia la innovación, y para acceder a otra serie de recursos que faciliten dinámicas de desarrollo y en definitiva una calidad de vida sostenible para estos territorios.

Es precisamente la capacidad de los GAL y del programa LEADER para potenciar vínculos entre “diferentes” uno de los principales valores añadidos de este programa y de estas estructuras. De hecho, esta acción se desarrolla tanto de forma individual, a través de la medida que promueve la cooperación transnacional e interterritorial, y como medida transversal al resto de las acciones de tipo sectorial que integran la estrategia de desarrollo rural.

Para analizar cómo se genera este tipo de capital social nos detenemos en diferentes aspectos, teniendo en cuenta esta doble dimensión de la que hablamos. Por una parte, revisamos nuestro análisis de las relaciones que se dan entre los miembros de los GAL, pero esta vez para conocer en qué medida los vínculos entre miembros con perfiles diferentes pueden consolidar conexiones entre redes distintas y/o dar lugar a nuevas estructuras, todo ello con capacidad para beneficiar a los territorios; por ejemplo, el desarrollo de acuerdos entre sectores, o asociaciones de desarrollo territorial o intersectorial. Especial atención nos merece el desarrollo de vínculos entre actores públicos y privados, puesto que los GAL constituyen un gran “experimento” en este sentido, proporcionando el marco formal en el que unos y otros trabajan y participan conjuntamente en el proceso de toma de decisiones que afecta al modo en que se apoyan diferentes acciones en el territorio.

Con respecto a este aspecto, y a partir de la experiencia de los Grupos analizados podemos concluir que: (i) se dan pocas relaciones entre actores públicos y privados; los últimos tienden a relacionarse más entre ellos, y cuando se relacionan con cargos públicos suelen existir razones de amistad y vecindad detrás, o también el hecho de que el cargo público pueda ocupar un puesto central dentro del Grupo, como es la presidencia; (ii) en todos los casos (excepto en el caso del Rincón de Ademuz en LEADER Plus, donde no se da tanto) hemos encontrado a uno o más representantes privados que consiguen un elevado grado de centralidad dentro del grupo y son actores de referencia no sólo entre otros representantes privados sino también entre actores públicos; (iii) en la mayoría de Juntas no son importantes las relaciones entre los actores privados y esto supone desaprovechar el beneficio potencial que se podría desprender de una mayor relación y coordinación entre los actores privados. Un beneficio claro podría haber sido constituirse como un grupo de presión constructivo para relacionarse y negociar con los representantes público-políticos. Esto, que sí sucedió en el caso de los representantes del Rincón de Ademuz durante LEADER II, cuando la Junta integraba a La Serranía y al Rincón, y generó importantes beneficios para el grupo en sí y para la comarca del Rincón, pero también para la de La Serranía, no se ha repetido en los otros Grupos que hemos analizado.

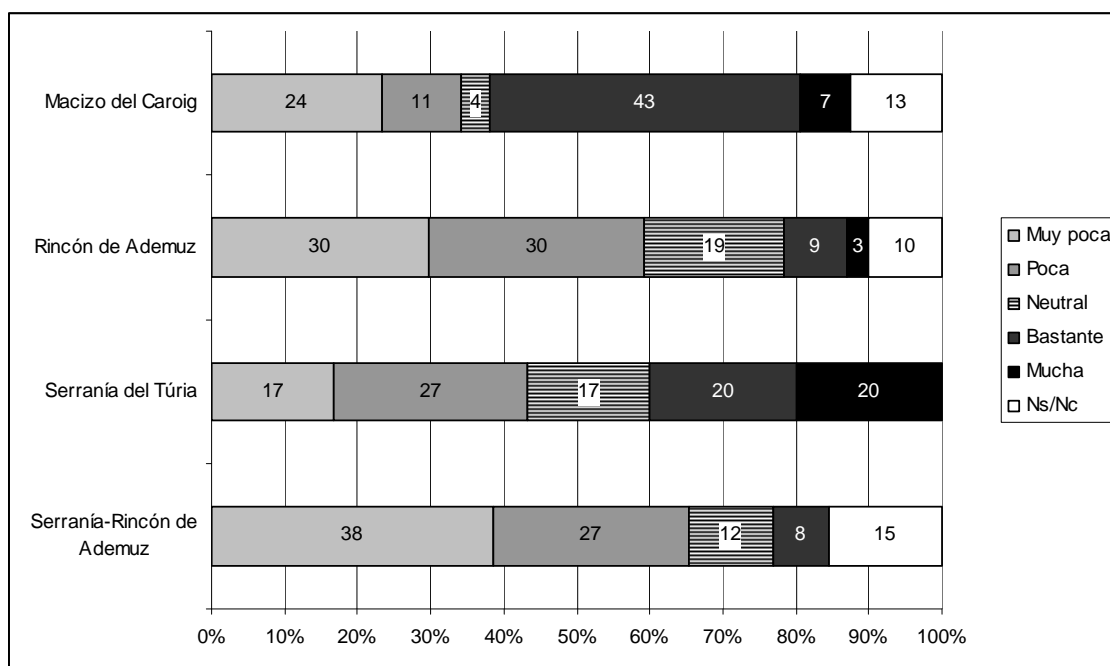
Por otra parte, a los Grupos se les demanda desde Europa que trabajen con otros territorios, como mecanismo para el intercambio de experiencias, de conocimiento y de

innovaciones. En un principio esta cooperación se desarrolla con territorios fuera de las propias fronteras estatales, pero con LEADER plus ya se incluye la posibilidad de desarrollar cooperaciones con territorios del mismo país; sin duda alguna, la barrera del idioma ponía muchos inconvenientes al desarrollo y a la sostenibilidad de esas redes de cooperación.

A lo largo de LEADER II y LEADER Plus los territorios analizados se volcaron en este tipo de experiencias, unos en mayor grado que otros, y también con éxito desigual. Cuando se les preguntó a los miembros de los Grupos por el impacto que los proyectos interterritoriales y transnacionales habían tenido sobre el desarrollo de sus zonas, las valoraciones más positivas, con mucha diferencia, se obtienen en el Macizo del Caroig y en La Serranía del Túrria. Estas valoraciones positivas son la respuesta a una apuesta sólida por parte de estos Grupos hacia unos proyectos que, teniendo un carácter interterritorial, tienen también una importante impronta o base local en la que la implicación activa de los actores locales (y no sólo los técnicos o miembros del GAL) es fundamental. Pero además, vienen a reflejar que el proceso de generar redes entre distintos Grupos y territorios, y proyectos exitosos asociados a las mismas no es un proceso fácil y rápido, sino que requiere tiempo para su consolidación.

Así, el proyecto Marca territorial de La Serranía, se empezó a forjar a finales de LEADER II, y se estuvo desarrollando durante todo el periodo LEADER PLUS (2002-2007), siendo el único proyecto de estas características desarrollado por el Grupo. Por su parte, el Macizo no hizo sino continuar una estrategia que ya comenzó en LEADER II y que durante LEADER Plus afianzó. El Macizo ha centrado su estrategia en desarrollar proyectos muy ligados a la economía y sociedad local, en los que se ha implicado de forma muy activa a los agentes clave o *stakeholders*. En este proceso se ha prestado mucha atención a la estrategia de dinamización, difusión y explotación de resultados, que ha logrado dar mucha visibilidad a estos proyectos en el territorio. Además, de estos proyectos interterritoriales han quedado claros beneficios en la zona; así por ejemplo, la Asociación de Empresarios Turísticos del Macizo del Caroig, o la red de cooperación entre cooperativas y la central de compras surgieron de este tipo de proyectos.

Figura 2. ¿Qué importancia cree que ha tenido en el desarrollo de la zona los proyectos de cooperación con otros territorios?



7. ¿Generamos cohesión o tendemos puentes?

Del análisis de los diferentes Grupos podríamos afirmar que es mucho más rico el capital social que se genera de la cooperación espontánea, que el que surge de la cooperación artificialmente inducida, en tanto que implica mayor compromiso, cohesión, y facilidad para poner en marcha diferentes proyectos. Ahora bien, también observamos que el capital social es altamente movable y evoluciona de forma muy rápida influido por muy diferentes factores de tipo interno y externo. Nos vamos a centrar fundamentalmente en la experiencia del Grupo Serranía-Rincón de Ademuz por el modo en que en él se pueden ir identificando los distintos tipos y transformaciones de capital social.

En este Grupo destacó el conjunto de representantes del Rincón como estructura altamente cohesionada, en la que sus miembros entablaron una cooperación motivada por su elevado compromiso personal con un proyecto común que definía unas líneas claras de desarrollo para la comarca. Estas características del Grupo favorecieron una serie de beneficios claros para el territorio del Rincón, y para los integrantes de este grupo que lograron poner en marcha proyectos. Pero también benefició a la comarca y grupo de la Serranía, para el que sirvió de acicate y motivó para la puesta en marcha de acciones que de otro modo posiblemente no se habrían desarrollado o lo habrían hecho más tarde. De hecho, vista la evolución de estos dos grupos ahora podríamos afirmar que en el GAL Serranía-Rincón y en estos territorios durante los años de LEADER II se generaron diferentes tipos de capital social; no sólo el ligado a la cohesión existente en el grupo del Rincón, sino también el que se derivaba de la relación que se desarrolló entre los dos grupos de las dos comarcas, el Rincón y la Serranía. Esta relación, en principio y en muchos momentos de divergencia, fue capaz por una parte de generar

dinámicas de cooperación “espontánea” en la Serranía; y por otra parte, también ayudaba a cohesionar, y consolidar la cooperación ya existente en el Rincón. Por lo tanto, podríamos decir que del mismo modo que la cohesión grupal generó unos beneficios, un capital social, la relación, los puentes, entre estos dos territorios y grupos diferentes, generó otra forma de capital social y otros beneficios.

En LEADER Plus, con la separación del Grupo Serranía-Rincón en dos GAL independientes el escenario cambia significativamente. En el grupo del Rincón comienzan a surgir fracturas importantes motivadas por diversos factores: el agotamiento de los primeros líderes, la introducción de algunos de estos actores en el ámbito político, la llegada de otros actores también con su significación política, o el surgimiento de suspicacias internas hacia algunos miembros. Estas situaciones acaban politizando en exceso el proceso y debilitando la imagen del Grupo en la comarca. A pesar de la existencia de una fuerte base de relaciones interpersonales que va más allá de las fronteras del Grupo, el Grupo no logra mantener un capital social grupal capaz de general la cohesión y el compromiso hacia la acción colectiva que sí se dio en LEADER II.

Por su parte, en el Grupo de la Serranía LEADER Plus observamos que las bases para la existencia de un clima de cooperación dentro del Grupo se han forjado de una forma más normalizada y artificial, de modo tal que les ha permitido trabajar sin fisuras importantes. En cierta medida se podría hablar de la existencia de un capital social ligado a una cierta cohesión grupal y compromiso hacia objetivos comunes, pero éstos aparecen excesivamente ligados a una tendencia política que es compartida por la mayoría de integrantes del Grupo y eso da una mayor estabilidad al mismo. Esta homogeneidad o “homopholia”, como denominan Borgatti et al. (1998) a la característica grupal que hace referencia al hecho de que los miembros del grupo tengan características similares, en principio no beneficia excesivamente a un grupo, más bien al contrario, los autores defienden que se relaciona negativamente con el capital social. Un grupo donde confluyen actores diferentes con puntos de vista divergentes pero con capacidad de llegar a acuerdos genera más conocimiento, más ideas, más innovaciones, y esto que parece ser más beneficioso para un territorio es lo que sucedió con la Serranía-Rincón de Ademuz durante LEADER II.

El capital social de cohesión tiene su mejor campo de cultivo en grupos en los que sus miembros comparten características y puntos de vista comunes; esto les permite hacer frente común y cohesionado, y llevar adelante sus iniciativas. Ahora bien, esta características que es positiva para el ámbito interno del propio grupo, también les hace extremadamente vulnerables hacia el exterior cuando sus puntos de vista pueden no ser compartidos por otros grupos o el resto de la población. En grupos integrados por actores con perfiles y puntos de vista diferentes, e incluso opuestos, es más difícil que surja cohesión y compromiso grupal de forma espontánea, y en este sentido puede resultar más difícil hablar de la existencia de capital social. Sin embargo, a nivel interno sí se pueden llegar a consensuar mecanismos normalizados para lograr una cohesión y compromiso necesario para trabajar sin fricciones; un ejemplo de esta situación lo tenemos con el Grupo del Macizo del Caroig. A partir de ahí, la capacidad de estos grupos para conseguir objetivos comunes y lograr su sostenibilidad puede ser incluso mayor que la de los primeros, y a diferencia de éstos, al integrar a actores y puntos de vista menos homogéneos, puede resultar más cercano a sectores más amplios del territorio. Sin embargo, podría ser muy discutible si en este escenario es posible hablar de capital social o estamos hablando de algo diferente. También sería interesante tener en cuenta que es necesaria una conjunción de otros factores para que este factor de

diversidad y de menos cohesión espontánea, pase de ser una amenaza a convertirse en una potencialidad; por ejemplo, la presencia de uno o varios líderes con capacidad de generar consenso y cohesión, o el hecho de que existan acuerdos bastante unánimes con respecto a elementos clave para el Grupo, como la estrategia de desarrollo territorial.

8. Marco público institucional, capital social y desarrollo

Algunos autores defienden que no podemos hablar de capital social si éste es inducido por el Estado, ya que el capital social surge de forma espontánea a partir de la relaciones entre los agentes y grupos sociales (Paldam, 2000), y de hecho es este carácter espontáneo lo que nos permite hablar de capital social y no de otra cosa. Sin embargo, es necesario tomar esta afirmación con cautela, y de hecho este trabajo viene a corroborar el papel clave que puede jugar el Estado (en nuestro caso la Administración autonómica) en la generación, desarrollo y sostenibilidad del capital social. En el marco del desarrollo, y en el contexto de los territorios rurales con tejidos sociales débiles, es tan fundamental el papel que puedan jugar las instituciones públicas para generar o transformar el capital social, como las propias redes de actores y grupos que crean el capital social en primera instancia. Este punto es el que plantea Woolcock (1998) en el marco de análisis que se ha planteado al principio y que constituye el hilo conductor de este trabajo.

La práctica de LEADER se pone en marcha en territorios en los que podían existir niveles y tipos de capital social desiguales. En cierta forma LEADER persigue crear unas mínimas bases para la generación de capital social en estos territorios. Mientras que en algunos ya podían existir determinados grupos formales y/o informales que constituirían la semilla fundamental para la constitución del Grupo de Acción Local; en otros no existía ningún tipo de estructuración social en este sentido, y por lo tanto el desarrollo de una asociación de este tipo ya suponía un paso importante para sentar estas bases. Ahora bien, en la medida en que se está incentivando (mediante su dotación de fondos) la creación de este tipo de estructuras ya no estamos hablando de un capital social que se forma de manera espontánea sino de algo inducido. Posiblemente, las bases que ya podían existir y sobre las que se desarrollan los GAL marcan algún tipo de diferencia entre el tipo y stock de capital social que finalmente son capaces de consolidar estas estructuras y territorios. Así, ¿se ha desarrollado más y mejor capital social en aquellos territorios en los que ya existía alguna estructura o movimiento previo, o ha sido al revés? De nuestro trabajo se desprende que no existe una regla causa-efecto única al respecto, sino que intervienen muchos factores que se materializan en procesos o tipos de capital social distintos en cada uno de los territorios.

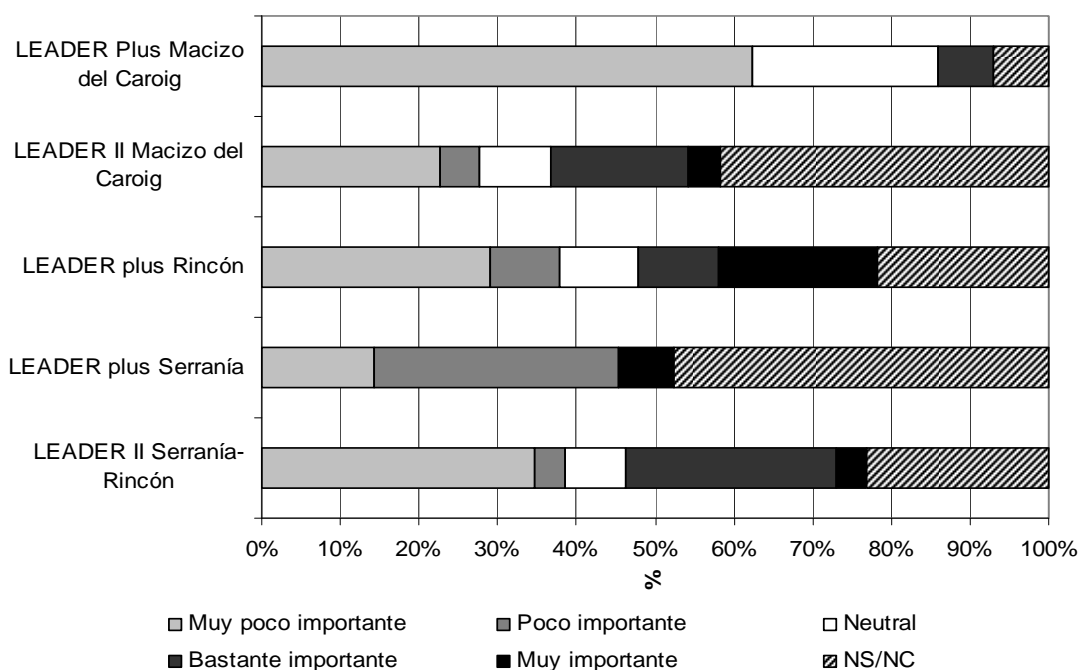
En cualquier caso, cuando se pensó en LEADER una de las más importantes expectativas era que el programa fuera capaz de generar en los territorios la suficiente capacidad para guiar su propio desarrollo. Tras casi 20 años de programa es posible decir que son muchas las dinámicas positivas que se han generado y los proyectos que se han puesto en marcha, sin embargo tenemos que ser más críticos con la capacidad que ha tenido el programa para consolidar en los territorios estructuras para el desarrollo integradas por agentes públicos y privados. Los GAL analizados han resultado ser estructuras muy vulnerables a las decisiones tomadas desde la administración autonómica y a la disponibilidad de fondos.

A lo largo de LEADER Plus se van sucediendo una serie de hechos que, cómo mínimo, llegan a poner en duda el apoyo que la administración autonómica proporciona a la filosofía LEADER como una dinámica de abajo a arriba y participativa para la

promoción del desarrollo en los territorios rurales. El empeoramiento de las relaciones a nivel técnico, la politización de las relaciones GAL- Conselleria de Agricultura, y la finalización obligada del programa LEADER Plus con anterioridad al resto de grupos en toda España son una prueba de esto. Una repercusión inmediata de este cese anticipado fue que los Grupos tuvieron que finalizar procesos de cooperación iniciados a través de los proyectos interterritoriales y transnacionales desarrollados en el marco del programa.

Las opiniones de los integrantes de las diferentes juntas directivas nos muestran cómo entre LEADER II y LEADER Plus empeora la valoración que se realiza del apoyo técnico prestado por Conselleria. Destaca la postura especialmente crítica que tiene el Grupo del Macizo del Caroig LEADER Plus; en concreto este Grupo dirigió varios escritos a la Conselleria en protesta por las decisiones adoptadas con la finalización del programa.

Figura 3. Valoración del apoyo técnico proporcionado por Conselleria



Fuente: Elaboración propia a partir de las entrevistas a los integrantes de la Junta.

Con todo lo observado a partir de nuestro análisis de estos Grupos, podemos corroborar una de las hipótesis iniciales del trabajo: que el marco institucional es clave para el desarrollo del capital social.

9. Conclusiones

Si intentamos analizar el papel de LEADER como elemento exógeno (en tanto programa diseñado fuera de los territorios e “importado” a los mismos) en la promoción del capital social en los territorios rurales, los resultados no dejan de ser contradictorios. Por una parte, a estas alturas nadie pone en duda el papel fundamental que ha jugado LEADER en la promoción de procesos que pueden tener impactos

positivos en el desarrollo de las zonas rurales, al promover la constitución de redes de cooperación informales y formales dentro de los territorios (de ámbito sectorial y de ámbito territorial) y fuera del mismo (redes transnacionales de cooperación e intercambio de experiencias). Sin embargo, no deja de ser cierto que el potencial de LEADER para la generación de capital social y otro tipo de procesos para el desarrollo no se ha aprovechado al cien por cien.

Nos gustaría hacer hincapié en la necesidad de hablar de distintos tipos de capital social cuando utilizamos este concepto como herramienta analítica de las dinámicas de desarrollo. No existe un único tipo de capital social, ni todos son igualmente útiles en todos los momentos de los procesos de desarrollo; tampoco todas las formas de capital social generan externalidades positivas para el territorio, sino que pueden favorecer únicamente a un determinado grupo o colectivo que ya antes ostentaba el poder. En el caso de LEADER, afortunadamente, los beneficios han estado repartidos. Es cierto que de todo este proceso los actores privados no han siempre han obtenido una posición más reforzada como colectivo en la toma de decisiones a nivel territorial; sin embargo, sí han obtenido y han generado unos beneficios claros: consolidando redes formales en los territorios, estableciendo vínculos con otros territorios, y adquiriendo unas capacidades que les permitan dar respuestas más efectivas a retos y oportunidades. Los actores públicos también han ganado, han consolidado capital social de tipo “linking” y “bridging”; aprendiendo a afrontar sin complejos las relaciones o negociaciones con niveles administrativos superiores en el exterior, y asumiendo los beneficios de la estrategia cooperativa a nivel territorial. No obstante, también es cierto que deben aprender a enfrentarse más abiertamente a servilismos de partido que pueden llevarles a tomar decisiones poco convenientes para su territorio.

Los Grupos que han sido capaces de generar un cierto capital social de cohesión en su seno han visto facilitada su gestión del programa LEADER y les ha permitido funcionar de una forma ágil, eficiente, y con capacidad para ir poniendo en marcha iniciativas y proyectos. Sin embargo, grupos más cohesionados, eficaces y armoniosos no están exclusivamente ligados a la existencia de interacciones sociales y de relaciones de confianza entre sus miembros; otros elementos pueden ser decisivos en generar esta cohesión y eficacia grupal; por ejemplo, las normas del Grupo, o el papel de uno o dos líderes a distintos niveles (presidencia y gerencia).

La generación de capital social y su transformación en acción colectiva dirigida al desarrollo no es algo fácil de conseguir, es un proceso que requiere tiempo, y sobre todo, necesita que se consoliden todos esos elementos que nos hacen hablar de capital social. Y para que eso ocurra no deben darse únicamente una serie de condicionantes internos al grupo (relaciones interpersonales, confianza, normas, calidad compositiva del grupo, etc.), sino que también deben darse una serie de condiciones y apoyo externos que favorezcan su afianzamiento. En este sentido, a nivel público institucional, los Grupos en la Comunidad Valenciana no han tenido el apoyo público necesario que les permitiera consolidar una dinámica iniciada hace ya unos años, pero que requiere de un largo periodo para su consolidación.

Referencias

- Antoci, A., Sabatini, F. Y Sodini, M (2010) "The Solaria Syndrome: Social Capital in a Growing Hyper-technological Economy". Quaderni del dipartimento di economia politica. N. 585 – marzo 2010. Università degli studi di siena
- Bourdieu, Pierre (1986). "The forms of Capital", en *Handbook of Theory and Research for the Sociology of Education*, Ed. por Richardson, J. G. New York: Greenwood Press.
- Borgatti, S.P., Jones, C. y Everett, M. (1998), "Network measures of social capital", *Connections*, 21(2): 36
- Bourdieu, P. (2001) "El capital social. Apuntes provisionales", *Zona Abierta*, 94/95, pp. 83-88
- Bowles, S. and H. Gintis (2002), "Social Capital and Community Governance", in *The Economic Journal*, Vol. 112, Issue 483, 419-436.
- Bryden, J.M. 1998, "Development strategies for remote rural regions: What do we know so far? Paper presented at the *OECD International conference on Remote rural Areas: Developing through Natural and Cultural Assets*, Abarracin, Spain, November 5-6,1998.
- Burt, R. (1992) *Structural Holes*. Cambridge, MA: Harvard University Press
- Burt, Ronald S. (2000) "The network structure of social capital" en Sutton, Robert I. y Staw, Barry M. (eds.) *Research in organizational behaviour*. Vol. 22. Greenwich, CT: JAI Press.
- Burt, R.S. (2000b), "Bandwidth and Echo: Trust, information, and gossip in social networks", Pre-print for a chapter in *Networks and markets: Contributions from economics and sociology*, ed. By Alessandra Casella and James E. Rauch (2001), Russell Sage Foundations.
- Callois, J.-M., Aubert, F., (2005). Towards Indicators of Social Capital for Regional Development Issues. Regional Growth Agendas. Paper presented at the International Conference of the Regional Studies Association "Regional Growth Agendas", 28-31 May 2005, University of Aalborg (Denmark).
- Camagni, R. (2003) "Incertidumbre, capital social y desarrollo local: enseñanzas para una gobernabilidad sostenible del territorio" *Investigaciones Regionales*, 2, pp. 31-57
- Coleman, J.S. (1998), "Social capital in the creation of human capital", *American Journal of Sociology*, 94, pp. 95-120
- Coleman, J.S. (2000), Social Capital. En Coleman, J., 2000 (primera edición en 1994), *The foundations of social theory*. Belknap Harvard.
- Coleman, J.S. (2001), "Capital social y creación de capital humano", *Zona Abierta*, 94/95, pp. 47-82
- Dubois, Alfonso (2004) "Notas para un debate sobre el concepto de capital social, con especial consideración sobre su aplicación al desarrollo y a la pobreza". Material para un seminario. Sin publicar
- Espacia, J., Noguera, J. y Pitarch, M.D. (2000): "LEADER en España: desarrollo rural, poder, legitimación, aprendizaje y nuevas estructuras", *Documents d' Anàlisi Geografica*. 37, Pp. 95-113
- Etxezarreta, M., (1997) "New directions in Rural Policy: A Spanish View", *Built Environment*, 23-3: 242-249.
- Freeman, L.C. (1979) "Centrality in social networks: I. Conceptual clarification", *Social Networks*, 1: 215-239

- Grannovetter, M. (1985), "Economic action and social structure: the problem of embeddedness", *American Journal of Sociology*, 91.
- Grannovetter, Mark S. (2000), "La fuerza de los vínculos débiles". *Política y Sociedad*, 33, pp. 41-56
- Grootaert, C. y Van Bastelaer, T. (2002) "Social capital. From definition to measurement", en Grootaert, C. Y Van Bastelaer, T. (Eds.) *Understanding and Measuring Social Capital. A multidisciplinary tool for practitioners*. The World Bank
- Hanifan, L. J. (1916). 'The rural school community center', *Annals of the American Academy of Political and Social Science* 67: 130-138.
- Lin, N. 2001. Building a network theory of social capital. En N. Lin; K. Cook; R. S. Burt (Eds.), *Social capital: Theory and Research*. New York: Aldine de Gruyter.
- Lin, Nan. (1999), "Building a Network Theory of Social Capital", *Connections*, 22 (1): 28-51.
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) (2001) *The Well-being of Nations. THE ROLE OF HUMAN AND SOCIAL CAPITAL*. Executive Summary. OECD publications. Paris.
- Paldam, M. (2000), "Social Capital: one or many? Definition and measurement. *Journal of Economic Surveys*, 14, N° 5, pp. 630-653, 2000.
- Portes, A. y Landolt, P. (2000), "Social capital: Promise and Pitfalls of its role in development", *Journal of Lat. American Studies*, 32, pp. 529-547
- Portes, A y Sensenbrenner, J. (1993) "Embeddedness and immigration: notes on the social determinants of economic action" *American Journal of Sociology*, 98, 6, pp. 1320-1350
- Portes, A. (1998). "Social capital: its origins and applications in modern sociology". *Annual Review of Sociology*, 24, pp. 1-24.
- Rosenberg, M. (1956), "Misanthropy and Political Ideology", *American Sociological Review*, 21,690-695.
- Scott, John. 1991. *Social Network Analysis: A Handbook*. Newbury Park, California: Sage Publications.
- Seragelding I. y Grootaert, C. (2000) "Defining social capital: an integrating view" en Dasgupta, P. y Serageldin, I.(Eds.) *Social Capital: A multifaceted Perspective*. The World Bank. Washington D.C.
- Shucksmith, M. (2000), "Endogenous Development, Social capital and Social inclusion: Perspectives from LEADER in the UK", *Sociologia Ruralis*, 40, N° 2, pp. 209-217.
- Torcal, M. y Montero, J.R. (2000), "La formación y consecuencias del capital social en España", *Revista Española de Ciencia Política*, vol 1(2), pp. 79-122
- Van Der Gaag, M. y Snijders T. A. B. (2005) "The Resource Generator: social capital quantification with concrete items" *Social Networks*, 27, 1-29
- Woolcock, M. (1998), "Social Capital and economic development: Towards a theoretical synthesis and policy framework". *Theory and Society*, 27, pp. 151-208.
- Woolcock, M. (2001). "The Place of Social capital in Understanding Social and Economic Outcomes". *Canadian Journal of Policy Research/Revue canadienne de recherche sur les politiques*. Ottawa: Government of Canada's Policy Research Secretariat. Vol. 2, No. 1 (Spring, 2001).
- Woolcock , M. (2002) "Social Capital in Theory and Practice: Reducing Poverty by Building Partnerships between States, Markets and Civil Society", en UNESCO , *SOCIAL CAPITAL AND POVERTY REDUCTION. Which role for the civil society organizations and the state?*. Social and Human Sciences Sector of UNESCO

Woolcock, M. and Narayan, D. (2000). "Social capital: Implications for Development Theory, Research and Policy". *World Bank Research Observer*, 15(2): 225-249

Yamagishi, T. y Yamagishi, M. (1994) "Trust and commitment in the United States and Japan". *Motivation and Emotions*, 18, pp. 129-166