

*Las relaciones entre descentralización y capital social: argumentos teóricos y referencia española**

Este trabajo explora las relaciones existentes entre capital social y procesos de descentralización, partiendo de una discusión acerca de la primera noción y acogiéndose a su definición como una urdimbre de instituciones informales que inducen comportamientos cooperativos espontáneos de los individuos. En el debate teórico en torno a los efectos económicos de la descentralización, destacan algunos beneficios relevantes, pero también ciertos costes. El argumento central de este artículo es que la dotación de capital social puede ser un elemento de gran importancia para inclinar la balanza hacia el lado de las ventajas: en el caso de que una mayor descentralización consiga efectivamente incrementar la dotación de capital social —lo que se puede acreditar para un buen número de casos, pero no es un fenómeno universal—, ello debiera incorporar ganancias significativas en términos de reducción de los costes de transacción y de impulso de la capacidad de innovación y la calidad de las políticas públicas. Argumento que se contrasta con datos de las Comunidades Autónomas españolas.

Lan horrek gizarte kapitalaren eta deszentralizazio-prozesuen artean dauden erlazioak aztertzen ditu lehenengo ideiarengatik inguruko eztabaida batetik abiatuta eta hori indibiduen lankidetzako berezko jarrerak eragiten dituzten erakunde informalaren sare gisa ulertzen duen definizioa hartuz. Deszentralizazioaren eragin ekonomikoen inguruko eztabaida teorikoan etekin garrantzitsu batzuk azpimarratzen dira, baina bai eta kostu batzuk ere. Artikulu horren argudio nagusia gizarte kapitalaren hornidura balantza abantailen aldera eramanez arazteko garrantzi handiko elementua izan daitekeela da: deszentralizazio handiagoak gizarte kapitalaren hornidura handitzea lortzen badu —kasu askotan horrela da, baina ez da fenomeno unibertala—, horrek etekin handiak ekarri beharko lituzke transakzioen eta politika publikoen berrikuntza-gaitasuna eta kalitatea sustatzearen kostuak murriztuko bailituzke. Argudio hori Espainiako Autonomia Erkidegoei dagozkien datuekin egiaztatzen da.

This work explores the existent relations between social capital and the decentralisation process, according to a discussion about the first notion and adopting its definition as a scheme of informal institutions, that induces spontaneous co-operative behaviours of the individuals. In the theoretical debate about the economic effects of the decentralisation, some relevant benefits are detailed, and also some costs. The main argument of this article is to assert that the endowment of the social capital can be an element of grand importance, in order to incline the balance toward the advantages side: In the case when, a major decentralisation realises effectively to increase the endowment of the social capital —the fact that can be accredited to a considerate number of cases, but which is not a universal phenomenon— this should incorporate important gains, in terms of reducing transaction costs, the impulse of innovation capacity and the quality of the public politics. An argument which is contradicted with the data of the Spanish Autonomous Communities.

* Una primera versión de este trabajo ha sido publicada como *Working Paper* del Instituto de Estudios Económicos de Galicia-Fundación Pedro Barrié de la Maza. Los autores agradecen al IEEG-FPBM su apoyo financiero, y al profesor Albino Prada y a un comentarista anónimo, sus comentarios.

ÍNDICE

1. Introducción
 2. El concepto de capital social: entre las definiciones difusas y los indicadores imperfectos
 3. Los efectos del capital social
 4. Descentralización, federalismo y capital social
 5. El caso de las Comunidades Autónomas españolas: una primera aproximación empírica
 6. Conclusiones
- Referencias bibliográficas

Palabras clave: Capital social, descentralización, federalismo, Nueva Economía Institucional

N.º de clasificación JEL: A13, H10, R50

Toda transacción comercial tiene dentro de sí un elemento de confianza (...). Una buena parte del retraso económico en el mundo puede ser explicado por la ausencia de confianza mutua.

Kenneth Arrow (1972)

1. INTRODUCCIÓN

Las nociones de confianza y capital social nutren algunos de los desarrollos más sugerentes que se han producido en las ciencias sociales —incluidas, desde luego, la economía y la ciencia política— desde comienzos de los años noventa. Paradójicamente, no son conceptos sencillos de precisar. Como tampoco lo es el medir su impacto sobre distintas variables de la vida social. No es por tanto extraño que su uso haya generado una cierta polisemia, sirviendo para impulsar líneas de análisis diferentes y a veces contradictorias. Se

hace por tanto imprescindible avanzar en la precisión de las definiciones formales de esas nociones, como paso previo a cualquier análisis de sus impactos en la vida económica y social.

En este trabajo se abordan algunos de estos problemas, tanto en un plano general como en las relaciones particulares que cabe establecer entre las condiciones de confianza y la dotación de capital social, por un lado, y las estrategias de descentralización, por otro.

El artículo se divide en cuatro apartados. En el primero se analizan distintas definiciones del concepto de capital social y su concreción en indicadores cuantitativos. En el segundo, nos referimos a la relación entre capital social e instituciones. La cuestión de si el capital social es causa o consecuencia de los procesos económicos, políticos y de cambio institu-

cional es discutida en este apartado. En el epígrafe posterior se plasma una aproximación analítica a la relación entre descentralización, federalismo y capital social, que se presenta en la tercera parte. La línea principal de la argumentación destaca que, existiendo desde un punto de vista teórico una gran variedad de ventajas e inconvenientes de los procesos descentralizadores, el grado de desarrollo del capital social es un elemento clave para que la balanza se incline hacia uno u otro lado, es decir, para que el efecto de una mayor diversidad de niveles de gobierno sobre la eficacia política y económica sea o no positivo. El trabajo concluye en el cuarto apartado con un análisis econométrico para las Comunidades Autónomas españolas.

2. EL CONCEPTO DE CAPITAL SOCIAL: ENTRE LAS DEFINICIONES DIFUSAS Y LOS INDICADORES IMPERFECTOS

El libro de Putnam (1993) es referencia básica de una ubérrima literatura sobre el capital social y sus efectos en la evolución de variables económicas y políticas¹. Lo primero que llama la atención en ella es la falta de consenso en la definición misma del concepto. Cada autor que escribe al respecto parece obligado a aclarar su contenido (Sobel, 2002); no faltando quienes cuestionan incluso la denominación acuñada que tratan de equipararla con-

ceptualmente al capital físico y al capital humano (Arrow, 1999; Solow, 1999). Frente a ellos, economistas como Stiglitz (1999) y Glaeser y otros (2000) han defendido abiertamente la utilidad de la analogía. En todo caso, como apunta también Sobel (2002), una denominación vaga no debería ser motivo suficiente para condenar a una prometedora línea de investigación.

Existen dos grandes enfoques del concepto de capital social: el que podríamos llamar *culturalista* y el de la elección racional. El mismo Putnam se habría movido entre ambas interpretaciones (Boix y Posner, 2000). Por un lado, utiliza el concepto de *comunidad cívica*, en la tradición republicana, enraizado en los valores y pautas culturales de los miembros de una comunidad y reforzado por la red asociativa. Progresivamente, Putnam gira hacia un concepto racionalista del *capital social*, que es definido como la existencia de expectativas generalizadas de cooperación social (*confianza*), al tiempo causa y consecuencia de una densa red de asociacionismo. Aunque ambos caminos conducen a la cooperación y al civismo, el mecanismo que se acciona en cada caso es diferente.

En el ámbito económico, las definiciones de capital social tienden a situarse más próximas a la interpretación racionalista sugerida por Bourdieu (1986): «El capital social es un atributo de un individuo en un contexto social determinado. Uno puede adquirir capital social a través de acciones intencionales y puede transformarlo en rendimientos económicos. La capacidad de hacerlo depende, no obstante, de la naturaleza de las obligaciones sociales, conexiones y redes a disposición de cada uno». También desde una perspectiva económica, Glaeser y otros (2000) han insistido en una caracteriza-

¹ Antes de Putnam, la expresión *capital social* fue utilizada —con contenidos aproximados a los que él le dio— de un modo ocasional por diversos autores a lo largo del siglo XX —sobre todo sociólogos— desde que Lyda Hanifan la usara por primera vez en 1916. Toda esa línea de literatura culmina en los trabajos de James Coleman sobre la educación (véase, sobre todo, COLEMAN, 1990).

ción estrictamente individual y no comunitaria de la noción: «Definimos el capital social individual como las características sociales de una persona —incluyendo sociabilidad, carisma, contactos— que le permite cosechar rendimientos tanto de mercado como de no mercado en sus interacciones con los demás».

A fin de aclarar las diferencias entre ambas interpretaciones podemos confrontarlas en el marco de la teoría de juegos. Desde la óptica culturalista, los valores y pautas culturales alteran las preferencias de los individuos, de forma que el coste subjetivo de no cooperar supera los beneficios privados de la no cooperación, en el supuesto de que los demás lo hagan.

Para la interpretación racionalista, la comprensión de las ventajas sociales de una cooperación generalizada, la repetición continua de las interacciones y las expectativas de colaboración conducen al equilibrio cooperativo. En términos analíticos, es como si los individuos se enfrentaran a un superjuego de dilema del prisionero, con horizonte temporal infinito e información completa. La estrategia dominante es la cooperación. Esta explicación pierde enteros cuando los jugadores cambian continuamente —juegos no repetidos— o el conocimiento interpersonal es nulo —información incompleta— como suele suceder en el mundo real. Una solución al problema sería la de adoptar un enfoque ecléctico, integrando de forma simultánea las interpretaciones racionalista y culturalista; al tiempo que se reconoce que el capital social influye sobre los comportamientos individuales de diferentes formas, dependiendo de las situaciones. Lógicamente, este proceder alimenta el carácter difuso al que se ha hecho referencia al principio del epígrafe. Pero, probablemente, eso sea inevitable.

En este sentido, nosotros sugerimos contemplar el capital social como un conjunto estructurado de reglas informales de comportamiento o normas cívicas que inducen a los individuos, de modo espontáneo, a cooperar. La tendencia a la participación cooperativa de los individuos en la esfera pública sería una de las principales manifestaciones del capital social. Con esta concepción, los horizontes teóricos de la noción se ensanchan considerablemente, como más adelante se explica.

¿Cuáles son las posibilidades de medir el capital social? ¿Qué logros se han obtenido en este campo? Lamentablemente, los progresos en este ámbito han sido muy limitados: cuando hablamos de capital social, los trabajos teóricos son más abundantes que los empíricos. Aunque se han propuesto diversos indicadores para medir el capital social (Paldam, 2000), el más utilizado hasta el presente es el grado de asociacionismo o densidad de las asociaciones voluntarias. No obstante, este índice no está exento de limitaciones.

Cuando hablamos de asociacionismo, podemos estar refiriéndonos a organizaciones de naturaleza y con objetivos muy diversos. Por ejemplo, no se derivará la misma dotación de capital social de la existencia de asociaciones horizontales que de organizaciones verticales. Las primeras, que conectan miembros de *status* y poder equivalentes, tendrían más capacidad de generar cooperación social. Incluso más importante: con este criterio de medición una parte del capital social puede ser escasamente relevante, o altamente perverso para la vida social y económica, si está asociado a redes comunitarias aisladas (como guetos o grupos étnicos segregados) o relacionadas con grupos directamente opuestos al interés general,

como las mafias². Por tanto, no todas las asociaciones contribuyen de la misma manera a la formación de capital social, por lo que su adición simple para la construcción de un índice agregado puede conducir a sesgos considerables.

Por otro lado, los hábitos culturales pueden influir sobre otros índices objetivos utilizados a menudo. Un ejemplo: el porcentaje de población lectora de prensa diaria obvia el hecho de que la difusión de los semanarios y, por tanto, la fuente de percepción de información es diferente entre países. En definitiva, la tarea de obtener un mero indicador del *stock* de capital social acumulado no es baladí. En esta tesitura, la utilización de múltiples índices a fin de captar todos los matices posibles, y la utilización de técnicas de análisis factorial parece la alternativa práctica más atractiva³.

Importa también señalar que, en el caso de tomarse como principal indicador de capital social la afiliación a asociaciones voluntarias —como Putnam hace— la predicción de este autor de que una mayor dotación de capital social incrementará las posibilidades de crecimiento, resulta difícilmente compatible con alguna de las implicaciones de la teoría de la acción colectiva de Olson (1965). Desde la perspectiva de este autor, la expansión del capital social llevaría aparejada el impulso de las coaliciones distributivas y abriría el camino para la «sociedad de la búsqueda de rentas».

² Las asociaciones con efectos más positivos para la acumulación de capital social «bueno» serían, obviamente, las comprometidas con objetivos democráticos; las que promueven bienes públicos (como la protección del medio ambiente o la promoción de manifestaciones culturales tradicionales) y las organizaciones plurales y abiertas que integran segmentos de la sociedad amplios y diversos (BOIX y POSNER, 2000).

³ Véase, por ejemplo, MOTA (2002).

De la definición del capital social como un conjunto de reglas informales de cooperación cívica, se deriva que forma parte de la estructura de instituciones para la interacción social. La proximidad de las dos nociones es captada por el propio Putnam (1993). Por tanto, el fortalecimiento de las instituciones informales sería, más que un simple factor de impulso, el fenómeno constitutivo básico de los procesos de inversión en capital social⁴.

Entendido de esta manera, el análisis del origen y las consecuencias del capital social puede ser perfectamente encuadrado en el programa de investigación, fuertemente expansivo, de la Nueva Economía Institucional, que permite establecer una relación rigurosa entre estructura de instituciones formales e informales y eficiencia en las relaciones sociales, a través del impacto de aquéllas sobre el valor de los costes de transacción (Knack y Keefer, 1997; Stiglitz, 1999).

En cualquiera de las definiciones apuntadas en el apartado precedente, la idea de capital social aparece directamente asociada a la de confianza. En la medida en que se extienda la credibilidad mutua entre las partes que intervienen en la contratación, quedará un menor margen para los comportamientos oportunistas asociados a la explotación de ventajas informativas, inversiones irreversibles, etcétera; así como a problemas de la acción colectiva. Una parte muy importante de los contratos

⁴ Cabe matizar que los efectos habitualmente imputados al capital social —en particular, la confianza frente a terceros— pueden ser generados por múltiples causas; desde la cooperación espontánea al esfuerzo consciente de los poderes públicos en crear capital social, pasando por la convivencia familiar o la construcción de comunidades imaginarias y simbólicas a través de los medios de comunicación y la educación generalizada (como la raza o el mundo) (COLEMAN, 1990).

se podrán resolver de un modo natural y a un bajo coste entre las partes, sin necesidad de recurrir a complejos diseños de contratos *completos*, ni a sistemas de vigilancia y supervisión mutua; o a la ejecución de los contratos a través de una tercera parte⁵. La reducción adicional de la partida general de costes de transacción será una consecuencia claramente positiva de todo ello. Asimismo, aquellas sociedades que descansen sobre una amplia base de confianza tienden a generar mayores incentivos a la innovación y a favorecer tasas de acumulación de capital físico y humano más elevadas (Zak y Knack, 1999).

Esta superioridad de la solución de las redes de confianza mutua sobre las reglas formales, en lo relativo al coste de la resolución de los contratos, ha sido acreditada por una corriente de literatura en cuyo eje se encuentra la obra de Avner Greif (Greif, 1994; Calvert, 1995). En sentido opuesto, y dado que el elemento de dependencia de la senda tiende a manifestarse con más intensidad en el caso de las normas informales, en el supuesto de que éstas predominan en una configuración institucional ineficiente, la superación de equilibrios subóptimos se hará más difícil.

3. LOS EFECTOS DEL CAPITAL SOCIAL

El hecho de que el capital social sea una variable dependiente en algunas ocasiones (Glaeser *et al.*, 2000; De Mello, 2004) e independiente en otras (Knack y Keefer, 1997; Helliwell y Putnam, 1999; Cherchye y Moessen, 2003), no debería generar reticencias *a priori*. De hecho, es lógico que

los investigadores se preocupen tanto de las causas como de las consecuencias del capital social. El problema surge cuando la causalidad es bidireccional: sea porque así lo reconoce un mismo investigador (efectos de retroalimentación entre desarrollo económico y capital social, por ejemplo) o porque diferentes autores plantean direcciones de causación opuestas, contemporáneas o no. Si, por poner dos ejemplos sencillos, la lectura de periódicos o la disponibilidad de tiempo libre para asociarse depende del nivel de renta, entonces el impacto de los indicadores de capital social sobre el crecimiento económico estará sesgado en los análisis estadísticos.

Incluidos en la línea de investigación que considera el capital social como una variable exógena susceptible de explicar procesos políticos y económicos, se encuentran los trabajos de Cushack (1999) para los gobiernos locales en Alemania; Putnam (1993 y 2000) para los gobiernos regionales italianos; y Mota y Subirats (2000) y Mota (2002) para las Comunidades Autónomas españolas. Todos ellos contrastan y confirman que el capital social es causa de una mayor capacidad de las instituciones públicas para dar respuestas a las necesidades sociales y de ser efectiva en sus funciones.

Este efecto positivo del capital social en los ámbitos de la decisión política se produciría a través de diferentes vías (Boix y Posner, 2000): 1) contribuye a hacer ciudadanos mejor informados y más participativos en los asuntos públicos, capaces de detectar y castigar el mal gobierno; 2) las elites políticas y burócratas acostumbrados a cooperar como ciudadanos tendrán mayor capacidad de colaborar en el diseño y ejecución de las políticas públicas; 3) la acumulación de capital social

⁵ Se deja aquí evidentemente al margen el problema del capital social *perverso*, mencionado antes.

hace que los individuos cooperativos se preocupen más del bienestar colectivo y menos de sus intereses particulares, lo que se traduce en preferencias menos egoístas y un mejor cumplimiento de la legislación vigente (obligaciones fiscales, respeto al patrimonio público, etcétera); y 4) el capital social favorece el consenso entre elites políticas que representan sectores antagónicos en términos culturales, religiosos, económicos, etcétera, que en otro caso podrían poner en peligro la paz social.

Por otra parte, como ya se ha indicado, la influencia del capital social sobre el rendimiento económico puede explicarse satisfactoriamente a partir de los planteamientos de la Nueva Economía Institucional. La reducción de los costes informacionales, de la acción colectiva y los relativos al diseño y a la resolución de los contratos —en definitiva, de los costes de transacción— serían el elemento fundamental en esa relación. Usando ese marco analítico, Knack y Keefer (1997) estudiaron el efecto del capital social sobre el crecimiento económico con una sección cruzada referida a un amplio conjunto de países. Su principal conclusión es que las variables relativas al capital social aparecen fuerte y significativamente asociadas a la tasa de crecimiento. Relación que es particularmente robusta en los países menos desarrollados, en los que las reglas formales tienden a ser menos eficientes.

Si bien lo principal de esos resultados parece confirmar los obtenidos por Putnam para el caso italiano⁶, algunos otros

⁶ HELLIWELL y PUTNAM (1999) han vuelto sobre los resultados obtenidos por PUTNAM (1993). Con un aparato econométrico más sofisticado, llegan a conclusiones similares sobre la influencia positiva del capital social en el crecimiento económico de las regiones italianas.

trabajos empíricos llegan a conclusiones opuestas. Así ocurre con el estudio de Helliwell (1996) para los países asiáticos, en los que se detecta, por ejemplo, una relación significativa y negativa entre el crecimiento de la productividad en 1990 y el crecimiento del capital social entre 1962 y 1990. Naturalmente, al margen de las diferencias objetivas que puedan existir entre unos países o áreas y otras, los problemas de medición podrían explicar buena parte de esas divergencias.

4. DESCENTRALIZACIÓN, FEDERALISMO Y CAPITAL SOCIAL

La literatura económica más directamente relacionada con la descentralización en la toma de decisiones públicas se engloba bajo las etiquetas del federalismo fiscal y la economía pública local. Se trata de áreas de investigación que han experimentado un desarrollo exponencial en los últimos cincuenta años y que desbordan cualquier pretensión de síntesis⁷. Uno de sus objetivos es el análisis de las ventajas económicas que se derivan de la descentralización política. Entre ellas merecen ser destacadas las siguientes:

- 1) En primer lugar, la descentralización en la toma de decisiones permite una mejor adecuación entre las preferencias de los ciudadanos, por un lado, y las elecciones colectivas y políticas públicas, por otro. Es decir, en la provisión de servicios públicos, la oferta se ajustaría mejor a

⁷ Véanse, entre otros, los *surveys* de OATES (1994, 1999), BURKI *et al.* (1999) y BOADWAY (2000).

las características de la demanda. Sea por insuficiencias informativas o por dificultades políticas a la hora de ejecutar políticas diferenciadas en el espacio, las decisiones centralizadas se acaban traduciendo en soluciones que, en el mejor de los casos, sólo convencen a aquellos que se sitúan próximos al votante mediano en el conjunto del Estado. Lógicamente, la mejora que se deriva de la descentralización y la diversidad en los «menús» fiscales —y de otro tipo— crecerá conforme aumenta la heterogeneidad de las preferencias. A favor de la mayor eficiencia en las decisiones descentralizadas juega un mecanismo de voz (lo cual será destacado al final de este apartado) pero también el de *salida*, en la terminología acuñada por Hirschman (1970). Como se encargó de apuntar en su día Tiebout (1956), la movilidad de los individuos refuerza esta ventaja de la descentralización: el mecanismo de *salida* permitiría agrupar en el espacio a aquellos con preferencias similares.

- 2) La proximidad en la toma de decisiones públicas supone una mayor responsabilidad (*accountability*) para los decisores políticos. Si hablamos de los aspectos financieros y se adopta como referente el principio de equivalencia fiscal —esto es, la correspondencia entre financiadores y beneficiarios de los bienes y servicios públicos— la descentralización facilita la tarea de *seguirle la pista* al dinero. Evaluar la relación entre lo que se da y lo que se recibe es más fácil al reducir el tamaño del problema y, por otra parte y muy importante, posibi-

litar la comparación con otros gobiernos del mismo nivel⁸.

- 3) La «cohabitación» de gobiernos subcentrales provoca no sólo una oferta diversificada de servicios, sino también una variedad de experiencias en la provisión de bienes públicos. La descentralización ofrece así un laboratorio en el que contrastar diferentes soluciones que, en último término, servirán para nutrir un *know-how* común e incrementar la eficiencia global.
- 4) Desde la Nueva Economía Institucional, algunos autores han planteado que las instituciones del federalismo pueden contribuir a preservar el mercado, en la medida en que la necesaria fortaleza de un estado para proteger los derechos de propiedad y el buen funcionamiento de la economía de mercado podría devenir en poder para confiscar la riqueza de sus ciudadanos (Qian y Weingast, 1997). No obstante, para que el federalismo fuera la solución al problema deberían darse una serie de condiciones (Weingast, 1995): a) que los gobiernos subcentrales sean los responsables principales de la regulación pública; b) que la federalización no vaya en contra de la unidad de mercado; y c) que los gobiernos subcentrales se enfrenten a una restricción presupuestaria rígida, sin posibilidades de monetización o rescate por el nivel central a través de un sistema laxo de

⁸ Sin embargo, BOADWAY (2000) alerta de que la menor atención de los medios de comunicación en los gobiernos subcentrales o que una coexistencia de niveles de gobierno que comparten responsabilidades —*federalismo cooperativo*— podrían jugar en sentido contrario.

transferencias o la asunción explícita de deudas.

- 5) Es claro, sin embargo, que algunas de las razones más poderosas para la descentralización política trascienden el ámbito de lo económico. Por ejemplo, Burki *et al.* (1999) destacan que la descentralización puede ser una buena solución para dar estabilidad a sociedades complejas (heterogeneidad cultural, religiosa, etcétera) y fomentar el aprendizaje de la cultura democrática de participación política. Por otro lado, desde hace tiempo tiende a aceptarse que la descentralización incrementa la participación política en la medida en que la influencia y el esfuerzo de los ciudadanos aumenta cuando el tamaño del gobierno se reduce (Inman y Rubinfeld, 1997). Como afirmó George Stigler en su día: «Si sometiésemos cada decisión política a la más reducida unidad de gobierno se produciría una revitalización del poder local en América (...). Tanto las administraciones públicas como la ciudadanía se beneficiaría de la creciente participación de los ciudadanos en la vida social» (Stigler, 1957).

No obstante, la descentralización política implica también algunos riesgos potencialmente importantes. Entre ellos destacan los siguientes:

- 1) La descentralización incrementa el riesgo de que las decisiones colectivas que se toman afecten en mayor grado a individuos que nada tienen que ver con ellas. Las externalidades, sean positivas o negativas, verticales o horizontales, distorsionan el cálculo coste-beneficio de los individuos y conducen habitualmente a la

ineficiencia. En todo caso, el alcance de las externalidades depende del propio diseño institucional. En particular, de la naturaleza de las políticas que se descentralizan y de la existencia de medidas compensatorias *ad hoc*, habitualmente en forma de transferencias de recursos, que permitan internalizar *ex-post* los efectos externos.

- 2) Un caso concreto de externalidad horizontal negativa es la competencia fiscal entre gobiernos del mismo nivel. Las políticas tributarias y de gasto aplicadas en un territorio pueden influir sobre el escenario al que se enfrenta el resto. En particular, hay que referirse a los temores de quienes ven en la descentralización una amenaza para la capacidad financiera del sector público y, por tanto, para su capacidad de mantenimiento de altos niveles de gasto social, políticas tributarias ambiciosas, regulaciones firmes en materia social, laboral y medioambiental, etcétera (Musgrave, 1991). En definitiva, lo que para unos es una receta para embridar al omnívoro Leviatán, para otros es un difícil reto para un paciente que estaría comenzando a sufrir malnutrición fiscal y desequilibrios orgánicos.
- 3) La combinación entre descentralización y escasez de capital humano puede ser una fuente adicional de problemas. Si la capacidad técnica de aquél en el ámbito subcentral es deficiente y muy inferior a la que caracteriza al ámbito central, mantener los servicios públicos en el nivel central permitiría una mejor gestión. Este problema se plantearía, sobre todo, en el caso de países en desarrollo, o de ámbito de gobierno ex-

- traordinariamente reducido. Al igual que las externalidades tienden a aumentar al reducir la dimensión de los gobiernos subcentrales, la capacidad de gestión en un mapa municipal excesivamente fragmentado podría ser muy limitada. Esto abriría la puerta a un proceso de recentralización vía fusión de municipios o de creación de entes supramunicipales.
- 4) Otro aspecto negativo que a veces se asocia a la descentralización es la diversidad que genera como consecuencia, no de las diferencias en las preferencias, sino en las capacidades fiscales y costes de provisión de servicios. No obstante, esta crítica no puede dirigirse a la descentralización *per se*, sino a la forma en que se lleva a cabo. Porque un sistema de nivelación horizontal suficientemente amplio y bien diseñado puede corregir los desequilibrios interterritoriales en ambas dimensiones.
 - 5) Algo similar ocurre con la política de estabilización, la unidad de mercado y la administración tributaria. Es cierto que la descentralización tiende a dificultar la gestión macroeconómica, y podría llegar a dañar la unidad de mercado por la generación de marañas regulatorias y a dificultar la gestión tributaria. Sin embargo, los riesgos se reducen sustancialmente si la descentralización es prudente en las políticas de ámbito estatal e impera la coordinación intergubernamental.
 - 6) Otros dos problemas que pueden acompañar a la descentralización son la duplicación burocrática y la laxitud de las restricciones presupuestarias de los gobiernos subcentrales. Respecto al primer punto,

la concreción del riesgo depende de la capacidad de la administración central de plegar sus actividades al ritmo en que se expanden los aparatos administrativos de los otros niveles. En cuanto al segundo, es cierto que la restricción presupuestaria de los gobiernos subcentrales suele contar con dos posibilidades que no están a disposición del gobierno central: las transferencias intergubernamentales y el rescate por parte del gobierno central⁹. Un sistema de transferencias escasamente reglado y que no incentive la promoción y gravamen de las bases fiscales de los propios gobiernos subcentrales; una libertad absoluta en materia de endeudamiento junto a expectativas fundadas de rescate (*bailout*) por parte del gobierno central, en una hipotética situación de insolvencia; y una escasa autonomía tributaria son características que se deben evitar, so riesgo de promover gobiernos irresponsables fiscalmente, poco respetuosos con la solvencia financiera y más preocupados de las actividades de búsqueda de rentas en el ámbito central que en el diseño de políticas de gastos e ingresos autónomas.

- 7) Se ha apuntado también que la actividad de *rent-seeking* y control del gobierno por parte de los grupos de presión se facilita al reducir su tamaño. Se suele hacer referencia a la capacidad de las empresas de

⁹ En sentido opuesto, también es cierto que el gobierno central puede disponer de una vía de monetización del déficit que no se halla al alcance de los subcentrales, como de hecho ocurrió en numerosos países europeos hasta mediados de los noventa.

obtener beneficios fiscales o urbanísticos a cambio de su localización o potencial deslocalización. No obstante, hay que tener en cuenta que en el ámbito central pueden darse los mismos juegos. Basta con que los jugadores muden su dimensión: una gran multinacional frente a una empresa mediana. Además, en un modelo centralizado el tamaño del presupuesto y la complejidad de la gestión podrían hacer el control de las actividades de búsqueda de rentas más difícil que en un contexto descentralizado, y las recompensas mayores (Boadway, 2000).

¿Cómo vincular el capital social con los argumentos anteriores y de ahí, cómo entender la relación entre descentralización, eficiencia política y capital social? Hasta el presente, el capital social, sea como *input* o como *output*, ha ocupado un espacio muy marginal en las argumentaciones económicas sobre la distribución vertical del poder. Sin embargo, cabe pergeñar algunas relaciones de interés, que tienen que ver sobre todo con las ventajas informativas de las soluciones descentralizadas.

En términos generales, nuestro argumento subraya que el nivel y la dinámica del capital social afectan significativamente al balance entre las diversas ventajas e inconvenientes de la descentralización que acabamos de recoger. A corto plazo, el balance será más favorable cuanto mayor sea el *stock* de capital social disponible. A largo plazo, el incremento de las ganancias netas en términos de eficiencia en las estructuras de gobernanza y en forma de resultados económicos dependerá del impulso que la descentralización genere sobre la dinámica de acumulación del capital social.

La constatación de que los efectos de la descentralización han sido diferentes en distintos grupos de países, no hace sino confirmar la relación ambigua a corto plazo. En bastantes países subdesarrollados —como un buen número de los de América latina— las estructuras descentralizadas han empeorado la calidad de la provisión de bienes y servicios públicos¹⁰. En los países en los que las dotaciones de capital humano y social son muy reducidas, la descentralización agravará el efecto de la incapacidad técnica en la gestión, y los beneficios asociados al mejor encaje entre oferta de servicios públicos y preferencias y a la responsabilidad y transparencia se diluyen. Por ello no es de extrañar que las estructuras descentralizadas hayan supuesto en ellos más un obstáculo que un estímulo al desarrollo, al menos a corto plazo. Por poner un ejemplo relevante, la evidencia empírica presentada en Treisman (2002) sugiere que, para los países en desarrollo, el mayor grado de descentralización aparece asociado a menor eficacia en la provisión de servicios públicos sanitarios o educativos.

En cuanto a la influencia de la descentralización sobre el capital social, no hay que perder de vista que la descentralización política impulsa de forma directa el cambio sólo en las instituciones formales de la economía. Su influencia sobre el capital social se produciría, por tanto, en la medida en que las alteraciones en las instituciones formales sean suficientes *per se* para modificar las informales. En

¹⁰ Resultado que ha constatado el Banco Mundial en diversas ocasiones. Véase, en particular, BRUNO y PLESKOVIC (1996). Una amplia presentación de resultados de trabajos empíricos, relativos a países de diversas regiones, se encuentra recogida en AZFAR *et al.* (1999). Su conclusión general es plenamente coincidente con la aquí expresada.

otras palabras, la causalidad desde la descentralización a la acumulación de capital público no está asegurada y puede conllevar retrasos significativos.

En particular, cuando la descentralización alcance una dimensión política, más allá de lo meramente administrativo, asentándose sobre firmes e indiscutidas bases de legitimidad, resultará impulsada la participación cooperativa de los individuos en la esfera pública, y con ello, la dotación de capital social.

Este factor, el comportamiento de la participación —claramente relacionado con la opción de voz, alternativo al mecanismo más directamente económico de *salida* en términos hirschmanianos—, resulta decisivo. Entre descentralización y participación tiende a darse una relación virtuosa (Litvack y Seddon, 1999): cada uno de esos elementos tiende a impulsar firmemente al otro. La mayor proximidad de los gobiernos subcentrales puede incentivar de un modo decisivo a ciudadanos y comunidades para que traten de influir sobre las decisiones y resultados de la política local; esto es, la descentralización viene a alterar la estructura de oportunidad política que sostiene todo movimiento social (Tarrow, 1994)¹¹.

El impulso de la participación cooperativa no sólo supondrá una superación de los problemas de acción colectiva,

sino que acarreará también una reducción de los costes de información en los contratos entre oferentes y demandantes de bienes y servicios públicos. Ese menor coste vendrá causado principalmente por la mayor proximidad a las fuentes de información, lo que reducirá la gravedad de los problemas de información asimétrica.

Asimismo, la dinámica participativa llevará a la aparición de elementos de transparencia y control por parte del ciudadano/usuario del poder político (Arias y Costas, 2001). Y una mejora en las condiciones de *accountability* —y la subsecuente reducción de la corrupción, resultado acreditado, entre otros, por los trabajos empíricos de Fisman y Gatti (2002), y Huther y Shah (1998)— tendrá como consecuencia ganancias de confianza en todo tipo de transacciones económicas y políticas, por lo que en la resolución de los contratos tenderán a predominar fórmulas sencillas, con protagonismo de las partes, y alejadas, por tanto, del *third part enforcement*.

A largo plazo, el resultado conjunto de esos impactos —la reducción de los costes de la información, de la acción colectiva y de la resolución de los contratos— provocará una reducción de la cuenta de costes de transacción, y a través de ello, un efecto positivo sobre los niveles globales de eficiencia y el crecimiento económico.

Por otro lado, en la medida en que la dotación de capital social aumente y, consecuentemente, mejoren las condiciones de confianza en la interacción social, las decisiones políticas deberán apoyarse más en el compromiso y se generarán mayores incentivos para definir políticas innovadoras. A partir de ahí, del mejor ajuste de la oferta política a las características de la demanda, o de la propia competencia entre administraciones, de-

¹¹ La descentralización lleva en sí más información sobre la infraestructura necesaria para el asociacionismo o la coordinación entre asociaciones (REID, 1997). No obstante, la manera en la que diferentes gobiernos desarrollan en la práctica la cultura de cooperación con el sector voluntario es fundamental: indiferencia, inclusión selectiva por afinidad política o personal, integración de grupos previamente marginados, etcétera (MALONEY *et al.*, 2000). Como lo es el plantear dichas relaciones desde una perspectiva horizontal, evitando relaciones verticales del tipo principal-agente o patrón-cliente.

bería surgir una mejora de la calidad de la política pública.

La argumentación de los últimos párrafos es consistente con la evidencia empírica para una amplia muestra de economías de mercado que ofrece De Mello (2004) y que revela el efecto positivo de la descentralización de gastos e ingresos públicos sobre diferentes indicadores de capital social de un país (principalmente, la densidad asociativa). En particular, se muestra una fuerte correlación entre las variables «porcentaje del total del gasto público correspondiente a los gobiernos subcentrales» y «cooperación cívica». Además se señala que: «es probable que la descentralización sea un catalizador para el desarrollo general de los comportamientos cívicos, en la medida en que impulse la construcción de capacidades institucionales y de la organización social».

Sin embargo, este trabajo empírico presenta algunas limitaciones que lo convierten en no concluyente. Los datos utilizados corresponden a una sección cruzada de países observados a lo largo de más de veinte años. Al tomar promedios a lo largo del tiempo, desaparece la posibilidad de analizar la dinámica de los procesos de acumulación de capital humano y de retroalimentación de la propia descentralización, de la mano del incremento del capital social; así como los retrasos en la cadena causal entre descentralización y acumulación de capital social. Abundando en este sentido, el conjunto de variables fiscales que se utilizan como regresores se registran en niveles absolutos, no en variaciones. Es decir, no se estudia el efecto de los cambios en el grado de descentralización de los países sobre los cambios en su nivel de capital social, sino la relación entre países con diferentes grados de centralización y su correspondiente *stock* de capital social.

El caso español es un buen ejemplo de la relevancia de estos desfases temporales. La política autoritaria y altamente centralizada desarrollada durante la dictadura de Franco supuso, entre otras cosas, un profundo déficit de capital social (Torcal y Montero, 2000). La lentitud de los procesos de acumulación de este tipo de activo hace que, tras veinticinco años de democracia y descentralización, el diferencial con el resto de la Europa comunitaria haya sido cubierto sólo muy parcialmente. Es interesante observar, en todo caso, la existencia de diferencias significativas entre Comunidades Autónomas. De acuerdo con Mota (2002), éstas se pueden explicar también apelando a las diferentes trayectorias históricas en términos de descentralización política.

5. EL CASO DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS ESPAÑOLAS: UNA PRIMERA APROXIMACIÓN EMPÍRICA

Apoyándonos en la información cuantitativa que aparece en el trabajo de Mota, hemos examinado las relaciones existentes entre capital social, descentralización y satisfacción con el rendimiento del Estado autonómico, utilizando una sección cruzada para las diecisiete Comunidades Autónomas. Los datos para el capital social (*KS*) son los que aparecen en Mota (2002, cuadro 5, columna 1), elaborados a partir de un análisis de componentes principales sobre múltiples indicadores de actitudes y comportamientos individuales relativos a los asuntos públicos, de asociatividad y de participación asociativa. Los datos de base usados corresponden a los años 1998-2000. La información para aproximarnos a la satisfacción de los ciudadanos que ofrece también Mota (2002,

cuadro 1) proceden, en última instancia, de dos encuestas del Centro de Investigaciones Sociológicas realizadas en 1992 y 1998, sobre muestras autonómicas representativas. El motivo de utilizar promedios en el tiempo es el de controlar la presencia de ciclos de satisfacción con el funcionamiento del sistema autonómico, detectados en Mota (1998). La autora distingue entre la satisfacción con el rendimiento de las instituciones políticas autonómicas (*SAT1*) y la satisfacción con la Comunidad Autónoma (*SAT2*)¹².

Para medir el grado de descentralización distinguimos entre las CCAA del artículo 143 de la Constitución española (CE), por un lado, y las forales y las del artículo 151 de la CE y asimiladas, por otro. Con tal fin, definimos la variable ficticia *DUMMY*, que adopta valor 0 en el primer caso y 1 en el segundo. Por último, utilizamos el PIB per cápita como variable de control (*PIB*). Los datos proceden de la Fundación BBVA, corresponden a 1998, y son normalizados respecto a una media igual a 100.

El sistema biecuacional estimado es el siguiente:

$$\begin{aligned}KS_i &= \alpha + \beta \text{DUMMY}_i + \delta \text{PIB}_i + \epsilon_i \\ \text{SAT}_i &= \gamma + \varphi \text{DUMMY}_i + \lambda \text{KS}_i + \mu_i\end{aligned}$$

Dado el carácter recursivo del modelo y el carácter estático de la muestra utilizada, optamos por aplicar separadamente el método de Mínimos Cuadrados Ordinarios sobre cada una de las expresiones. Se

contrasta también la inexistencia de problemas de multicolinealidad, heterocedasticidad y, en la primera ecuación, correlación entre las variables explicativas motivada por la simultaneidad del PIB per capita. Para ello examinamos los coeficientes de correlación lineal entre las variables explicativas de cada ecuación y aplicamos el test de heterocedasticidad de White, y el test RESET de Ramsey¹³. De acuerdo con estos contrastes, los resultados de la estimación, que aparecen en el cuadro n.º 1, serían aceptables.

En la columna 1 regresamos el índice compuesto de capital social sobre la variable *DUMMY* exclusivamente. La relación es positiva, aunque sólo marginalmente positiva (p-valor = 0,178). No obstante, al incorporar el PIB per cápita como variable de control, la variable *DUMMY* pasa a ser significativa al 5%: el grado de descentralización estaría relacionado positivamente con el *stock* de capital social. Por su parte, la variable *PIB* se confirma como un determinante fundamental de *KS*. ¿Podría este resultado estar afectado de un problema de simultaneidad? ¿Es posible que la causalidad entre *KS* y *PIB* fluya en sentido contrario?

Aunque el test RESET de Ramsey descarta claramente problemas en este sentido (p-valor = 0,703), hemos estimado una ecuación adicional en la que el PIB pasa a ser la variable endógena y el capital social se trata como exógena. Los resultados aparecen en la columna 5 del cuadro n.º 1. Aparentemente, estos siembran dudas sobre la validez de la interpretación anterior:

¹² En el caso de *SAT1*, el índice se construye a partir de las respuestas a varias preguntas sobre la gestión del gobierno, el parlamento y el presidente. Para *SAT2*, se plantea a los encuestados una sola cuestión: «En qué medida: mucho, bastante, poco o nada está usted satisfecho con el funcionamiento de su Comunidad Autónoma?».

¹³ RESET es un contraste general sobre los siguientes tipos de errores de especificación: variables explicativas omitidas, forma funcional incorrecta, y correlación entre las variables explicativas y la perturbación aleatoria, motivada por errores de medida o simultaneidad de algún regresor.

la variable *KS* parece explicar buena parte de las diferencias interregionales en los PIB por habitante. El coeficiente de determinación es 0,648, con una variable *DUMMY* que es sólo marginalmente significativa. Sin embargo, el p-valor correspondiente al test RESET de Ramsey se reduce notablemente, desde 0,703 en la columna 2 hasta 0,056 en la columna 5. Por consiguiente, deberíamos poner en cuarentena esta última estimación. Es muy probable que la mala especificación detectada se deba a la omisión de variables relevantes como el capital físico productivo (público y privado) o el capital humano. Pero tampoco se puede descartar la endogeneidad de *KS* y, consecuentemente, que la causalidad vaya desde *PIB* hacia *KS*, y no al revés.

En las columnas 3 y 4 aparecen *SAT1* y *SAT2* como variables explicadas, y *KS* y *DUMMY* como explicativas. Ninguna de éstas es relevante para explicar el grado de satisfacción de los ciudadanos con el funcionamiento de las instituciones autonómicas (columna 3). En el caso de la satisfacción con el funcionamiento de la Comunidad Autónoma, los resultados son más favorables (columna 4). Tanto el capital social como el grado de descentralización parecen influir positivamente en el rendimiento de la Comunidad, si bien la significatividad conjunta de las variables es sólo marginal (p -valor = 0,121).

En resumen, la evidencia empírica muestra, para el caso español, un efecto positivo del nivel de desarrollo y del grado de descentralización sobre el *stock* de capital social. En cuanto a la influencia positiva del capital social y la descentralización sobre la satisfacción de los ciudadanos con el sistema autonómico, la evidencia es menos robusta. En todo caso, estos resultados deben ser observados como prelimi-

nares. Aparte de la necesidad de mejorar la base estadística y elaborar indicadores objetivos de eficacia en la aplicación de las políticas públicas, el análisis empírico de las relaciones entre capital social, descentralización, rendimiento institucional y rendimiento económico requiere una reconsideración del diseño de investigación que reconozca de forma explícita el carácter dinámico de aquéllas. Aunque esto implica un esfuerzo de investigación notable, sólo transitando esta vía podremos estar seguros de las verdaderas líneas de causalidad y de los mecanismos que vinculan los cambios en las instituciones formales y el capital social.

6. CONCLUSIONES

En la primera parte de este capítulo se ha hecho un recorrido por las diversas concepciones de la noción de capital social. En ese complicado mapa, hemos destacado la utilidad de percibir el capital social como conjunto de instituciones informales que impulsan comportamientos cooperativos de los individuos. A partir de este punto es posible razonar en los términos y con los conceptos habituales de la Nueva Economía Institucional.

El incremento de la dotación de capital social extiende las bases de confianza en que se desenvuelven las transacciones económicas. Ello debiera introducir ganancias de eficiencia, en la medida en que contribuya a reducir diversas partidas en la cuenta de costes de transacción. Las perspectivas para la formación de capital físico y humano y para el crecimiento económico pueden resultar así mejoradas.

Los economistas saben muy bien que la descentralización política puede entrañar notables ventajas económicas, pero tam-

Cuadro n.º 1

Estimaciones econométricas

Variable dependiente	KS	KS	SAT1	SAT2	PIB
<i>Constante</i>	-0,33 (0,285)	-3,47 (0,000)	31,62 (0,000)	38,25 (0,000)	107,0 (0,000)
<i>DUMMY</i>	0,64 (0,178)	0,61 (0,047)	1,33 (0,762)	6,23 (0,258)	-12,16 (0,132)
<i>PIB</i>		0,03 (0,000)			
<i>KS</i>			1,93 (0,415)	3,86 (0,193)	20,63 (0,000)
<i>R²</i>	0,117	0,690	0,073	0,260	0,648
<i>White (p-valor)</i>	0,450	0,264	0,622	0,864	0,771
<i>RESET (p-valor)</i>		0,703	0,270	0,786	0,056
<i>F (p-valor)</i>	0,178	0,000	0,587	0,121	0,000
Número de observaciones	17	17	17	17	17

Nota: Entre paréntesis aparecen los p-valores correspondientes a los t-estadísticos (es el contraste de significatividad individual de la variable: cuanto más cercano a cero más significativo). El test F contrasta la significatividad conjunta de los regresores (como es sabido R^2 es el contraste de significatividad conjunta de las variables. Cuanto mayor R^2 el modelo es más significativo).

bién costes y riesgos. Al abordar la relación existente entre descentralización y capital social, hemos presentado al segundo como un importante catalizador del éxito de la primera. Es decir, si la profundización de la estructura de gobierno multinivel consigue incrementar la dotación de capital social —lo que efectivamente ocurrió en buen número de casos, pero no en todos— a través del impulso a la participación de los individuos en los procesos políticos y en la

sociedad civil, sus resultados tenderán a ser muy positivos en términos de capacidad de innovación y calidad de las políticas públicas, y de reducción de sus costes. La eficacia del proceso político y las posibilidades de crecimiento económico deberían resultar beneficiados por todo ello.

Este argumento es coherente, en lo fundamental, con los resultados que se derivan de una serie de trabajos empíri-

cos. En nuestro caso, el análisis realizado para el caso de las Comunidades Autónomas españolas apunta hacia un impacto positivo del grado de descentralización y el nivel de desarrollo sobre la dotación de capital social. Por el contrario, los resultados referidos a los efectos positivos del capital social sobre el rendimiento institucional y el desarrollo económico son menos claros. En todo caso, es obligado recordar que las estimaciones tienden a plantearse, dadas las limitaciones estadísticas, más en términos de sugereencia que de conclusión definitiva.

En resumen, nuestra última y principal conclusión sería que la valoración de los resultados producidos por los procesos de distribución vertical del poder dependerá críticamente del modo en que éstos afecten a la estructura institucional, en particular, a las instituciones informales. La extensión natural del presente trabajo es la profundización del análisis empírico aplicado tanto a las Comunidades Autónomas como internacionales, que permita capturar el carácter dinámico y no contemporáneo de las relaciones estudiadas.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ARIAS, X.C. y A. COSTAS (2001): «El eslabón perdido de la descentralización», *Claves de la Razón Práctica*, 114, 38-42.
- ARROW, K.J. (1972): «Gifts and Exchanges», *Philosophy and Public Affairs*, 1, 343-362.
- ARROW, K.J. (1999): «Observations on Social capital», en DASGUPTA, P. y SERAGELDIN, I. (Eds.): *Social Capital: A Multifaceted Perspective*, Washington, D.C.: World Bank, 3-5.
- AZFAR, O. *et al.* (1999): *Decentralization, Governance, and Public Services: The Impact of Institutional Arrangements*, Center for Institutional Reform and the Informal Sector, University of Maryland, Working Paper 255.
- BOADWAY, R. (2000): «Recent Developments in the Economics of Federalism», en LAZAR, H. (ed.): *Toward a New Mission Statement for Canadian Fiscal Federalism*, Kingston: Queen's University, 23-57.
- BOIX, C. y D. POSNER (2000): «Capital social y democracia», *Revista Española de Ciencia Política*, 1(2), 159-185.
- BOURDIEU, P. (1986): «Forms of Capital», en RICHARDSON, J.G. (Ed.): *Handbook of Theory and Research for the Sociology of Education*, Westport: Greenwood Press, 241-260.
- BRUNO, M. y B. PLESKOVIC (Eds.) (1996): *Annual World Bank Conference on Development and Economics*, Washington D.C.
- BURKI, S.J.; G.E. PERRY y W.R. DILLINGER (1999): *Beyond the Center: Decentralizing the State*, Washington: The World Bank.
- CALVERT, R. (1995): «Rational Actors, Equilibrium, and Social Institutions», en J. KNIGHT y I. SENED (eds.): *Explaining Social Institutions*, Ann Arbor: University of Michigan Press, 57-93.
- CHERCHYE, L. y W. MOESSEN (2003): «Institutional Infrastructure and Economic Performance: Levels versus Catching-Up and Frontier Shifts», mimeo.
- COLEMAN, J.S. (1990): *Foundations of Social Theory*, Cambridge: Harvard University Press.
- CUSHACK, T. (1999): «Social capital, Institutional Structures, and Democratic Performance: A Comparative Study of German Local Governments», *European Journal of Political Research*, 35, 1-34.
- DE MELLO, L. (2004): «Can Fiscal Decentralization Strengthen Social Capital?», *Public Finance Review*, 32, 1: 4-35.
- FISMAN, R. y R. GATTI (2002). «Decentralization and corruption: Evidence across countries», *Journal of Public Economics*, 112: 1203-1250.
- GLAESER, E.; D. LAIBSON y B. SACERDOTE (2000): «The Economic Approach to Social Capital» *NBER Working Paper*, 7728.
- GREIF, A. (1994): «Cultural Beliefs and the Organization of Society: A Historical and Theoretical Reflection on Collectivist and Individualist Societies», *Journal of Political Economy*, 102(5), 912-950.
- HELLIWELL, J.F. (1996): «Economic Growth and Social Capital», *NBER Working Paper*, 5470.
- HELLIWELL, J.F. y R.D. PUTNAM (1999): «Economic Growth and Social Capital in Italy», en DASGUPTA

- TA, P. y I. SERAGELDIN (Eds.): *Social Capital: A Multifaceted Perspective*, Washington, D.C.: World Bank, 253-268.
- HIRSCHMAN, A. (1970): *Exit, Voice, and Loyalty*, Harvard University Press, Cambridge-Mass.
- HUTHER, J. y A. Shah (1998): «Applying a simple measure of good governance to the debate on fiscal decentralization», World Bank Policy Research Working Paper 1894, World Bank, Washington D.C.
- INMAN, R.P. y D.L. RUBINFELD (1997): «The Political economy of federalism», en MUELLER, D. (Ed.): *Perspectives on Public Choice: A Handbook*, Cambridge: Cambridge University Press, 73-105.
- KNACK, S. y P. KEEFER (1997): «Does Social Capital have an Economic Payoff? A Cross-Country Investigation», *Quarterly Journal of Economics*, 112, 1251-1288.
- KNACK, S. y ZAK, P.J. (2001): «Trust and Growth», *Economic Journal*, 111, 295-321.
- LITVACK, J. y J. SEDDON (eds.) (1999): *Decentralization Briefing Notes*, World Bank Institute, Washington D.C.
- MALONEY, W.; G. SMITH y G. STOKER (2000): «Social Capital and Urban Governance: Adding a More Contextualized Top-Down Perspective», *Political Studies*, 48, 802-820.
- MOTA, F. (1998): «Cultura política y opinión pública en las Comunidades Autónomas: un examen del sistema político autonómico en España 1984-1996», *Institut de Ciències Politiques i Socials Working Paper*, 153.
- MOTA, F. (2002): «El capital social de las Autonomías: ¿Explica el capital social por qué unas Comunidades Autónomas funcionan mejor que otras?», en SUBIRATS, J. y R. GALLEGU (Eds.): *Veinte años de autonomías en España. Leyes, políticas públicas, instituciones y opinión pública*, Madrid: CIS, 293-320.
- MOTA, J. y J. SUBIRATS (2000): «El quinto elemento: el capital social de las Comunidades Autónomas», *Revista Española de Ciencia Política*, 1(2), 123-158.
- MUSGRAVE, P.B. (1991): «Merits and Demerits of Fiscal Competition», en R. PRUD'HOMME (ed.): *Public Finance with Several Leveles of Government*, Foundation Journal Public Finance, The Hague.
- OATES, W. E. (1994): «Federalism and Government Finance», en QUIGLEY, J.M. y E. SMOLENSKY (Eds.): *Modern Public Finance*, Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 126-151.
- OATES, W. E. (1999): «An Essay on Fiscal Federalism», *Journal of Economic Literature*, 37(3), 1120-1149.
- OLSON, M. (1965): *The Logic of Collective Action. Public Goods and the Theory of Groups*, Cambridge, Mass: Harvard University Press.
- PALDAM, M. (2000): «Social Capital: One or Many? Definition and Measurement», *Journal of Economic Surveys*, 14 (5), 629-653.
- PUTNAM, R. (1993): *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton: Princeton University Press.
- PUTNAM, R. (2000): *Bowling Alone. The Collapse and Revival of American Community*, New York: Simon and Schuster (<http://www.bowlingalone.com>).
- QIAN, Y. y B. WEINGAST (1997): «Federalism as a Commitment to Preserving Market Incentives», *Journal of Economic Perspectives*, 11(4), 83-92.
- REID, M. (1997): «A Local Government Perspective on Social Capital», en ROBINSON, D. (Ed.): *Social Capital and Policy Development*, Wellington: Institute of Policy Studies, 103-120.
- SOBEL, J. (2002): «Can We Trust Social Capital?», *Journal of Economic Literature*, XL, 139-154.
- SOLOW, R. (1999): «Notes on Social capital and Economic Performance», en DASGUPTA, P. y I. SERAGELDIN (Eds.): *Social Capital: A Multifaceted Perspective*, Washington, D.C.: World Bank, 6-10.
- STIGLER, G.J. (1957): «The Tenable Range of Functions of Local Governments», en OATES, W.E. (Ed.): *The Economics of Fiscal Federalism and Local Finance*, 1998, Cheltenham: Edward Elgar, 3-9.
- STIGLITZ, J. (1999): «Formal and Informal Institutions», en DASGUPTA, P. y I. SERAGELDIN (Eds.): *Social Capital: A Multifaceted Perspective*, Washington, D.C.: World Bank, 59-68.
- TARROW, S. (1994): *Power in Movement: Social Movement, Collective Action and Politics*, Cambridge: CUP.
- TIEBOUT, C. (1956): «A Pure Theory of Local Expenditures», *Journal of Political Economy*, 64, 416-424.
- TORCAL, M. y J.R. MONTERO (2000): «La formación y consecuencias del capital social en España», *Revista Española de Ciencia Política*, 1(2), 100-121.
- TREISMAN, D. (2002): *Decentralization and the Quality of Government*, unpublished, Los Angeles: UCLA.
- WEINGAST, B.R. (1995): «The Economic Role of Political Institutions: Market-preserving federalism and Economic Development», *Journal of Law, Economics and Organizations*, 11, 1-31.
- WORLD BANK (1999): *Local Level Institutions: Social Capital for Development*, Conference, Bergen. <http://www.worldbank.org/poverty/scapital>.
- WORLD BANK (2000): *Informe sobre el desarrollo mundial, 1999-2000*, Washington D.C.
- ZAK, P.J. y S. KNACK (1999): «Trust and Growth», *ISNIE Annual Conference*, Washington D.C.