

Robert D. Putnam, *Making Democracy Work. Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton, Princeton University Press, 1993, 258 p.

Yemile Mizrahi

En el medio académico actual, caracterizado por una especialización creciente y una fragmentación de diferentes —aunque relacionados— temas de estudio, es sorprendente y sobre todo muy alentador encontrarse con una obra tan comprensiva y rica como la de Robert Putnam, *Making Democracy Work. Civic Traditions in Modern Italy*. En efecto, la obra de Putnam combina con admirable elegancia, rigor y maestría diferentes campos de las ciencias sociales: el estudio de las instituciones, las políticas públicas, la historia y la teoría política.

Uno de los objetivos centrales del libro de Putnam es analizar qué factores explican el desempeño, tanto económico como institucional, de los gobiernos. Es decir, ¿por qué unos gobiernos son más eficientes en la provisión de servicios públicos y responden mejor a los intereses y necesidades de la ciudadanía que otros? Su estudio sintetiza los resultados de 20 años de investigación empírica sobre

el desempeño de diferentes gobiernos regionales del norte y del sur de Italia. Su punto de partida es explicar por qué desde que se introdujo una reforma descentralizadora en Italia en 1970, la cual dotó a los gobiernos regionales de una misma estructura institucional, los gobiernos del norte tuvieron consistentemente mejor desempeño que los gobiernos del sur. En la región norte existen tasas más elevadas de desarrollo económico, de educación y de salud. Además, los gobiernos del norte pudieron consolidar prácticas políticas más democráticas. Después de analizar varias posibles explicaciones, Putnam concluye que el desempeño de un gobierno está íntimamente relacionado con la existencia o ausencia de una comunidad cívica. Es decir, en los lugares donde los ciudadanos participan activamente en los asuntos públicos, a través de una variada red de asociaciones cívicas, los gobiernos tienen mejor desempeño.

La relación positiva entre de-

sempañe institucional y participación cívica se debe fundamentalmente a que en una comunidad cívica impera el espíritu de cooperación entre los ciudadanos, y entre estos últimos y las autoridades. En una comunidad cívica, los ciudadanos interactúan como iguales formando redes horizontales que inculcan el "hábito de la cooperación así como el sentimiento de responsabilidad compartida en los asuntos públicos" (p. 90). La cooperación es esencial en el desempeño de un gobierno, según Putnam, porque, primero, los líderes, percibidos como iguales por el resto de la ciudadanía, se vuelven más responsables y responsivos ante las necesidades de la población. Segundo, cuando los individuos pertenecen a una variada red de asociaciones cívicas, sus actitudes tienden a moderarse, fortaleciendo de esta manera la tolerancia y la convivencia entre diferentes grupos sociales. Tercero, la cooperación es importante para el desarrollo económico, ya que facilita el flujo de información sobre el desarrollo tecnológico, la situación del mercado, las condiciones laborales, etc. Además, fortalece la confianza entre diferentes sectores productivos y les permite colaborar en proyectos conjuntos, como es el caso de las redes de industrias medianas y pequeñas tan bien analizadas por Piore y Sabel en el norte de Italia. Finalmente, y quizá más importante, la cooperación fortalece el orden social y político porque los ciudadanos obedecen la ley por voluntad propia. Ahí donde existe una comunidad cívica, los gobiernos tienen que invertir menos en vigilar que la ley se cumpla.

Esta conclusión es original y aparentemente contraintuitiva. Aunque Putnam parte de una vieja tradición republicana y se apoya en los escritos de Alexis de Tocqueville, en la ciencia política contemporánea más bien tiende a pensarse que existe una relación problemática, por no decir negativa, entre democracia y desempeño económico. Varios análisis sobre los países de Asia, por ejemplo, dejan claro que el autoritarismo, no la democracia, fue la fórmula política que posibilitó el rápido desarrollo económico de estos países. Aun en los países desarrollados, como Estados Unidos, el resultado del estudio de la comisión trilateral concluyó que el exceso de democracia es nocivo para el desarrollo económico.

Aunque el libro de Putnam se centra en el caso italiano, encaja por estas conclusiones dentro del debate más general sobre el desarrollo de los países del Tercer Mundo. Cabe preguntarse, como él lo hace sólo de pasada, ¿por qué persiste el subdesarrollo en tantos países? ¿Qué posibilidades existe para salir de él? ¿Qué tanto campo de maniobra existe para promover el cambio institucional? ¿Cómo puede lograrse que los cambios echen raíces y consoliden prácticas cívicas positivas para el desarrollo?

A primera vista la teoría de Putnam parece alentadora, ya que deja claro que la democracia favorece el desarrollo económico. Sin embargo, sus conclusiones son fundamentalmente desalentadoras para los países subdesarrollados ya que también argumenta que la existencia de una comunidad cívica es el legado de un largo proceso

histórico. El diseño institucional, por tanto, encuentra serios límites ahí en donde no encaja dentro de una cultura y unas tradiciones apropiadas. Según Putnam, en el norte de Italia existe una comunidad cívica porque en el siglo XIV se instauraron repúblicas independientes que fortalecieron el espíritu ciudadano, mientras que en el sur se instauró un gobierno feudal y autoritario que dejó un legado de clientelismo y verticalidad en los lazos sociales (p. 130).

En el trasfondo de este análisis, la pregunta es, por supuesto, qué campo de maniobra existe para el cambio en los países o regiones que no tienen un legado republicano. Si bien en la primera parte del libro Putnam parece optimista acerca de las posibilidades de introducir un cambio institucional que fomente la responsabilidad del gobierno e imbuya de espíritu cívico a la ciudadanía, acaba finalmente capitulando ante la historia. En sus palabras, "las posibilidades de que una región alcance el desarrollo socioeconómico durante el presente siglo, depende menos de su legado socioeconómico que de su legado cívico" (p. 157).

Este "fatalismo" histórico es, en mi opinión, una de las mayores debilidades del libro. Si un país o región

no tiene el llamado "capital social" legado por la historia, está destinado al subdesarrollo. Sin embargo, ¿cómo explicar la consolidación de prácticas democráticas en países donde no existía este legado histórico, por ejemplo en España durante este siglo, en Estados Unidos durante el siglo XVIII, o incluso, en la misma Italia en el siglo XIV? ¿No podrá repetirse otra experiencia parecida? Por otro lado, ¿cómo explicar los escándalos de corrupción que actualmente se debaten en el norte de Italia? ¿Qué pasó con ese espíritu cívico? Esos comportamientos de los funcionarios públicos se parecen más a la descripción que Putnam hace con tanta soltura de las regiones del sur de Italia.

A pesar de estas debilidades, la obra de Putnam resalta por su elegancia, consistencia y por la profundidad con la que discute diferentes temas abordados por la ciencia política tradicional. Definitivamente, es un libro ejemplar que combina el rigor de la investigación empírica con la profundidad del análisis teórico. *Making Democracy Work* invita a la reflexión a todos los interesados en la democracia y preocupados por entender el arte de gobernar. Dada su riqueza y elocuencia, el texto amerita no sólo una sino varias lecturas.