

ROBERT PUTNAM, *Making Democracy Work. Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton, Princeton University Press, 1993, 258 pp.

Desde la Antigüedad, una misma preocupación persigue el desarrollo del pensamiento político: la eterna pregunta sobre el "buen gobierno". Guardadas las proporciones y matices que a cada momento histórico corresponden, e independientemente de la tradición epistemológica de la que se trate, la ciencia política busca incesantemente su "piedra filosofal". A pesar de que hoy hemos renunciado a las respuestas universales, seguimos en muchos sentidos haciendo las mismas preguntas.

Tal es el caso del trabajo de Robert Putnam que busca identificar, para el caso italiano, el conjunto de condiciones institucionales e históricas que subyace en una experiencia gubernamental exitosa. A la luz de la creación de gobiernos regionales en los años setenta, Putnam emprende un ambicioso proyecto de investigación con la intención de proveer evidencia empírica en torno a las preocupaciones y supuestos básicos del nuevo institucionalismo. Como señala el propio autor, el libro da cuerpo a "un argumento sobre democracia y comunidad", que se desprende de analizar la relación entre creación de instituciones, desempeño (*performance*) gubernamental y cultura política.

En primer término, el autor toma las instituciones como variable independiente y trata de identificar la forma en que un cambio institucional afecta las identidades, el poder y las estrategias de los actores. Posteriormente, tomando las instituciones como variable dependiente, revela la dimensión históricamente condicionada del buen desempeño gubernamental. Finalmente, el tiempo corto y el tiempo largo que cruzan la investigación de Putnam convergen en una conclusión no del todo novedosa: "el desempeño de las instituciones depende del contexto social en el que operan".

*Making Democracy Work* nos remite a lo que el autor llama capital social, como explicación última del éxito de las instituciones gubernamentales del norte de Italia, a diferencia de sus contrapartes del sur. La investigación se basa en numerosas y extensas entrevistas realizadas en los últimos 20 años a políticos, líderes sociales y ciudadanos, así como en encuestas nacionales y estudios de caso para todas las regiones que buscan operacionalizar el desempeño, la efectividad y la *responsividad* de los gobiernos regionales de Italia. Una vez identificados estos indicadores, mediante la elaboración de complejos índices estadísticos, el autor "cruza" estos datos con la variable histórica que nos remite incluso al siglo XI italiano.

Las identidades regionales en Italia se remiten a momentos muy anteriores a la unificación nacional. Sin embargo, no es sino hasta finales de los setenta cuando las regiones adquieren *status* propio en la distribución fun-

cional del gobierno. La transferencia, por parte del gobierno central, de un sinnúmero de recursos, personal, facultades y obligaciones a los gobiernos regionales recién creados supone, en los términos del nuevo institucionalismo, un cambio en las reglas del juego. En este sentido, modificada la estructura de incentivos, debían esperarse transformaciones importantes en las estrategias e interacciones en el interior del sistema político. Efectivamente, Putnam encuentra que, a lo largo de sólo 20 años de existencia, los gobiernos regionales han traído consigo la creación de una esfera política relativamente independiente del ámbito nacional, dando paso a una nueva cultura política en las regiones. El surgimiento de esta línea de ascenso en la política italiana atrajo a políticos profesionales al ámbito regional.

Sin embargo, la consolidación del ámbito regional de gobierno no remite necesariamente al desarrollo de capacidades administrativas semejantes. Al contrario, la tradicional disparidad entre las regiones del norte, paradigma de modernidad, y las del sur (la Italia del subdesarrollo) se ha visto exacerbada por la regionalización. Bajo una misma estructura formal (las regiones tienen facultades y derechos idénticos), han surgido esquemas sumamente dispares de desempeño institucional y relaciones entre gobierno y sociedad. Entonces, sugiere Putnam, el problema trasciende la esfera de la ingeniería institucional: nos remite a la tradición.

Para explicar las disparidades del desempeño institucional en las regiones italianas, Putnam recurre a dos explicaciones clásicas: nivel socioeconómico y cultura política. Ambas resultan ilustrativas para el caso italiano, sin embargo, como mostrará Putnam a lo largo de libro, el argumento más sólido se refiere a la cultura. Es decir, los medios de socialización de una comunidad determinada. En este tenor, Putnam ofrece dos paradigmas de socialización política: la cultura cívica en los términos de Walzer, y el familismo amoral de Banfield. La primera se caracteriza por un elevado interés en los asuntos públicos y un esquema generalizado de reciprocidad y confianza sociales; el segundo, por un escaso reconocimiento de la esfera pública y una reducción de la cooperación al ámbito de la familia nuclear. Mientras que las regiones del norte se acercan mucho al ideal cívico del pensamiento republicano, las del sur se le oponen.

A lo largo del libro, Putnam intenta operacionalizar este concepto de civilidad a la luz de un sinnúmero de indicadores como la intensidad de la vida asociativa, participación y orientación en la política, lectura de diarios, niveles educativos, adhesión a la idea de igualdad política, aceptación ciudadana de las instituciones, etc. Las regresiones confirman de manera perfecta, casi sospechosa, la dicotomía norte-sur.

La explicación nos remite a la historia medieval de Italia, momento en que se realizan dos opciones sociales para reconstruir la estructura de po-

der. En el norte surgen ciudades-Estado con esquemas de relaciones relativamente verticales, de tipo republicano; en el sur se erige el Imperio Normando, con una estructura autocrática, rígida y horizontal. Según Putnam, ambas opciones preconfiguran históricamente las disparidades regionales y explican la experiencia exitosa de las regiones del norte.

Sin embargo, hay que señalar que el argumento de Putnam no es de índole histórico-sociológica, a la manera de la ciencia política europea. Al contrario, el autor parte de un paradigma distinto: la teoría de la acción colectiva y el *rational choice*. Por lo tanto, haciendo una revisión de la literatura contemporánea, Putnam replantea el problema desde la perspectiva de la elección racional. Vista así, la división norte-sur es fruto de dos elecciones históricas que, por su capacidad de autopropagación mediante estrategias racionales de acción, constituyen equilibrios sociales cualitativamente idénticos, es decir, igualmente racionales. Mientras la primera genera lo que Putnam llama la cooperación generalizada (virtud cívica), la segunda, la cooperación equilibrada (reciprocidad contingente). En ambos casos se resuelve el problema de la autoridad; en ninguno se erradica el conflicto político, por supuesto. La diferencia radica en la efectividad (utilidad social), que es una función de la cooperación social y la capacidad institucional. De esta interdependencia resulta el concepto de capital social, nunca claramente definido, pero que nos remite a cuestiones como confianza social, susceptibilidad para cooperar y asociarse, alta valoración de la *res publica*, etc. En este sentido, la desconfianza, corrupción y bajo nivel de cooperación que caracterizan el sur de Italia se explica como un déficit de capital social, debido a la ausencia de incentivos para la cooperación que encierra esa elección histórica de tipo hobbesiano.

En suma, por estudiar sistemáticamente las preocupaciones centrales de la ciencia política contemporánea, proveer sustento empírico lo más objetivo posible e intentar una especie de síntesis metodológica, *Making Democracy Work* es una lectura obligada para los estudiosos del tema. El libro aporta una visión sugerente y sistemática en torno a la capacidad creativa de las instituciones, por un lado, y a las limitaciones históricamente dadas, por el otro. El vaso comunicante de estas dos caras de Jano es la racionalidad individual, materia prima de toda acción colectiva. Sin embargo, las conclusiones y argumentos finales del libro son mucho menos defendibles que el estudio inicial —realmente impecable— sobre desempeño institucional en las regiones. A pesar de que Putnam explica reiteradamente los diferentes esquemas de incentivos que subyacen en la cultura política del norte y sur de Italia, nunca explica la racionalidad de esa elección inicial. Si la realidad social puede explicarse a partir de la elección social de individuos racionales en el sentido económico del término, ¿por qué no se explica esa elec-

ción primaria, casi mítica, de la Italia medieval en esos mismos términos? El argumento se antoja un tanto circular: los sistemas de incentivos surgen por una oscura racionalidad histórica, y se perpetúan porque eso es lo racional en ese contexto. Putnam nunca explica con claridad cómo es que se reproduce el capital social; lo presenta como una semilla mágica que sólo germina en el norte de Italia.

Al tratar de dar cuenta de los cambios y continuidades que subyacen en la regionalización italiana, Putnam pasa de la euforia del *institutional designer* al determinismo histórico, por racional que éste sea. Nos lleva, finalmente, a una reflexión sobre la importancia de la socialización y la cultura política —capital social— en el desempeño de las instituciones. Hay en este libro una reformulación de las preguntas clásicas del pensamiento político. Desgraciadamente, las respuestas —arropadas por el bagaje conceptual del *rational choice*— son, en realidad, nuevos interrogantes... acaso los mismos de siempre.

CLAUDIA MALDONADO TRUJILLO

ALONSO LUJAMBIO, *Federalismo y Congreso en el cambio político de México*, México, UNAM, 1995, 236 pp.

Este es un libro en el que se estudia, de forma clara y ordenada, el cambio político a raíz de las elecciones federales de 1988, en las que, por primera vez, el Partido Revolucionario Institucional (PRI) no obtuvo tres cuartas partes de la Cámara de Diputados. Unas elecciones que, como bien se sabe, fueron sumamente competidas y cuestionadas.

La lectura que hicimos de este libro —una relectura— fue con los resultados de las elecciones de 1997 a la vista. Lejos de hacerlo obsoleto, esto nos confirma la pertinencia de las propuestas que formula y la utilidad de entablar un diálogo con su autor.

A lo largo de los cuatro capítulos del libro, Lujambio, desde una perspectiva institucional, concibe la democracia como dependiente no sólo de ciertas condiciones culturales, económicas y sociales, sino también del diseño de sus instituciones políticas, pues, en sus propias palabras: “los marcos institucionales influyen en el proceso político, proveen el marco dentro del cual los actores centrales —los partidos políticos— interactúan, definen calendarios y estrategias, determinan cómo se organizan, qué conducta pa- ga políticamente y qué decisiones generan costos” (p. 3).

Las instituciones básicas que analiza Lujambio como condicionantes del cambio político en México a partir de 1988 son: el sistema presidencial,