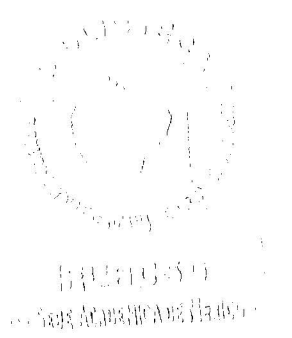


**Robert D. Putnam**

**PARA HACER QUE LA  
DEMOCRACIA FUNCIONE**

La experiencia italiana en  
descentralización administrativa

con Robert Leonardi y Raffaella Y. Nanetti



Editorial Galac, Caracas, Venezuela

64689

Título original:

*Making democracy work: Civic traditions in modern Italy*

© Copyright 1993 Princeton University Press

© Copyright 1994 Editorial Galac, Caracas, Venezuela

ISBN 980-6194-11-X

Queda hecho el depósito legal

Reservados los derechos para los países latinoamericanos

Primera edición en castellano

Traducción al castellano: Sayda Lichao



Editorial Galac

Telf: (0058)(2) 285.7091 / 7360

Fax: (0058)(2) 285.9666

Apdo. postal 64834 CCCT

Caracas 1064-A, Venezuela

Impreso en Venezuela

Tiraje: 2000 ejemplares

Printed in Venezuela

## CAPITULO 4

### Explicando el Desempeño Institucional

Para iniciar un viaje de exploración, es mejor contar con un mapa. La Figura 4.1 muestra el nivel de desempeño institucional de cada una de las veinte regiones italianas. El rasgo más llamativo de este mapa es la pendiente norte-sur. Aunque la correlación entre la latitud y el desempeño institucional no sea perfecta, los gobiernos regionales del norte como grupo han tenido más éxito que sus contrapartes del sur. Seguramente, este descubrimiento no es inesperado. Tal como dicen las mil historietas de viajes "El sur es diferente".

Tendremos ocasión de retornar a este evidente contraste entre el norte y el sur en los Capítulos 5 y 6. Sin embargo, si nuestro propósito no es una simple descripción sino la comprensión, esta observación reformula nuestro problema. ¿Qué es lo que diferencia a las regiones exitosas del norte de las nada exitosas del sur, y las más exitosas de las menos exitosas en cada sección? Tal como fue bosquejado en el Capítulo 1, aquí nos concentraremos en dos amplias posibilidades:

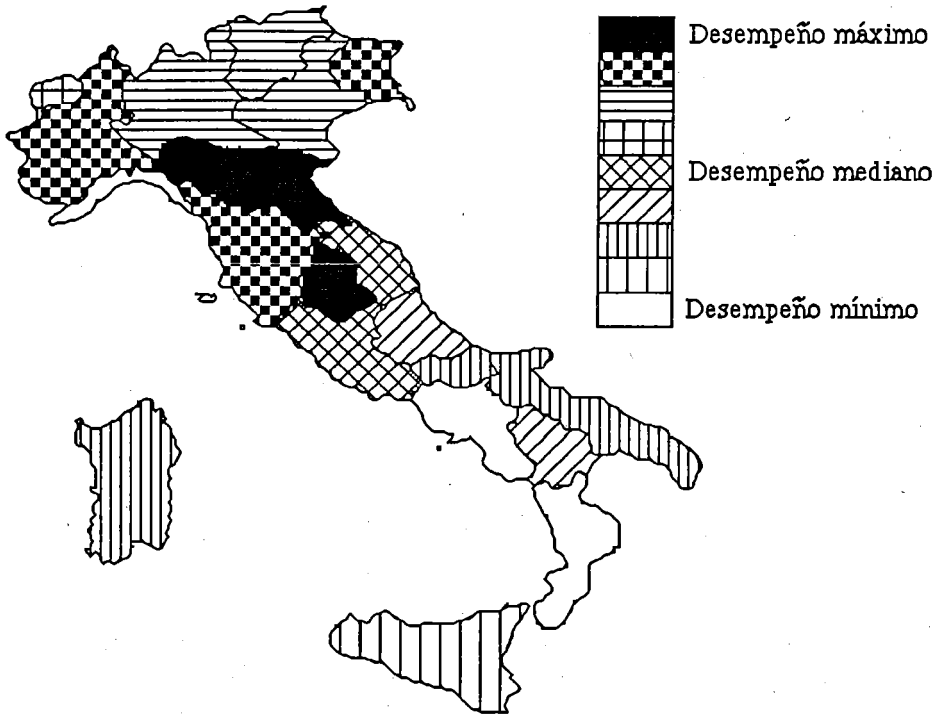
- \* La modernidad socioeconómica, esto es, los resultados de la revolución industrial.
- \* La "comunidad cívica", esto es, los patrones de participación cívica y solidaridad social.

Al final de este capítulo, también exploraremos brevemente varias explicaciones creíbles que probaron tener menor fuerza.

#### LA MODERNIDAD SOCIOECONOMICA

El más importante desarrollo social y económico registrado en la sociedad occidental durante los últimos siglos ha sido la Revolución Industrial y sus consecuencias, ese colosal cauce de la historia humana que tanto ha fascinado a los teóricos sociales, marxistas y no marxistas, durante más de cien años. Vastas poblaciones se trasladaron del campo a las fábricas; aumentó increíblemente el nivel de vida; se transformaron las estructuras de las clases sociales; se profundizó el capital social, tanto físico como humano;

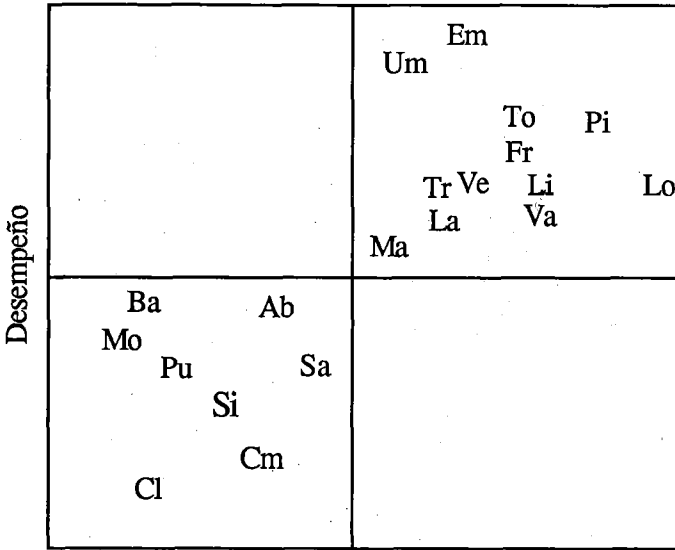
**FIGURA 4.1**  
Desempeño Institucional en las Regiones Italianas, 1978-1985



se elevaron los niveles de educación y los estándares de salud pública; y se multiplicaron las capacidades económicas y tecnológicas.

Los sociólogos políticos vienen argumentando que las perspectivas de un gobierno democrático estable dependen de esta transformación social y económica. Empíricamente hablando, pocas generalizaciones se han establecido con más solidez que ésta: la democracia efectiva está correlacionada con la modernización socio-económica.<sup>1</sup> Revisando, por ejemplo, la incidencia de demócratas exitosos en todo el mundo, Kenneth Bollen y Robert Jackman reportan que "el nivel de desarrollo económico tiene un efecto pronunciado en la democracia política, aun cuando se tomen en cuenta factores no económicos. ... El PNB es la variable explicativa dominante."<sup>2</sup> La riqueza alivia la carga, tanto pública como privada, y facilita la adaptación

**FIGURA 4.2**  
 Modernidad Económica y Desempeño Institucional



Modernidad Económica  
 Correlación:  $r = .77$

social. La educación incrementa el número de profesionales entrenados y la sofisticación de los ciudadanos. El crecimiento económico expande la clase media, hace tiempo considerada como el baluarte de una democracia estable y efectiva. Después de examinar los éxitos y fracasos de los gobiernos urbanos en todo el mundo, Robert C. Fried y Francine Rabinovitz concluyeron que "de todas las teorías para explicar las diferencias de desempeño, la modernización es la más poderosa."<sup>3</sup>

En Italia, gran parte de la transformación ocurrió durante la última generación, habiendo comenzado a finales del siglo pasado. El cambio ha llegado a todas partes en la península; pero, tal como vimos en nuestro viaje desde el postindustrial Seveso hasta la preindustrial Pietrapertosa, el norte ha avanzado mucho más que el sur. Es difícil creer que este fuerte contraste en los niveles de abundancia y modernidad económica no sea parte importante de la explicación -y quizás la única- de las diferencias que hemos descubierto en el desempeño de los gobiernos regionales.

La Figura 4.2, que clasifica las regiones italianas según su grado de modernidad económica y desempeño institucional, ilustra tanto el poder como las limitaciones de esta interpretación de nuestro enigma.<sup>4</sup>

Las más modernas y ricas regiones del norte (concentradas en el cuadrante superior derecho de la Figura 4.2) tuvieron una ventaja inicial sobre sus contrapartes más pobres en cuanto a recursos materiales y humanos. Esta ventaja está simbolizada por las oficinas de los respectivos gobiernos regionales. Comparemos las indefinibles estructuras en polvorientas plazas de varias regiones del sur con el rascacielos de treinta pisos en el centro de Milan que alberga al gobierno de Lombardía, construido por la corporación multinacional Pirelli. Los funcionarios de la salud pública o los gerentes de obras públicas en las regiones norteñas disponen de todos los recursos de una de las economías más avanzadas del mundo. Sus contrapartes sureños confrontan graves problemas de subdesarrollo con poca ayuda local. Tomemos un ejemplo sencillo pero revelador: en los setenta, en Milán había centenares de empresas procesadoras de datos, pero apenas una en Potenza. Los administradores regionales que necesitan ayuda para medir sus problemas o gerenciar a su personal están, a las claras, mejor dotados en Lombardía que en Basilicata.<sup>5</sup>

Seguramente que no son sólo los recursos financieros de que disponen los gobiernos regionales lo que explica la disparidad norte-sur en el desempeño. Los fondos de los gobiernos regionales son provistos por las autoridades centrales de acuerdo con una fórmula redistributiva que favorece a las regiones más pobres. En realidad, nuestra encuesta sobre el desempeño institucional mostró que muchas de las regiones más atrasadas disponen de más fondos de los que han podido gastar. No obstante, la Figura 4.2 sugiere que esta redistribución fiscal no puede aparentemente compensar las inmensas diferencias en infraestructura socio-económica y tecnológica.

Sin embargo, cuanto más de cerca examinemos los patrones de la Figura 4.2, más nos percatamos de las limitaciones de esta interpretación. Pareciera que las regiones se dividen en dos cuadrantes: los ricos y los pobres, donde en las regiones pobres los gobiernos despliegan consistentemente niveles más bajos de desempeño. No obstante, las notables diferencias en el desempeño *dentro* de cada cuadrante son totalmente inexplicables en términos de desarrollo económico.<sup>6</sup> Campaña, la región que rodea a Nápoles,

está más avanzada económicamente que Molise y Basilicata, las cuales figuran en lo último de la jerarquía del desarrollo, pero los gobiernos de las dos últimas son claramente más efectivos que el de Campaña. Lombardía, Piemonte y Liguria, los tres ángulos del famoso triángulo industrial del norte, son todas más ricas que Emilia-Romaña y Umbría (o al menos así lo eran a principios de los setenta), pero los gobiernos de las dos últimas tuvieron mucho más éxito. La riqueza y el desarrollo económico no lo explican todo.

La modernidad económica está, de algún modo, relacionada con las instituciones públicas de alto desempeño; esto está claro. Lo que nuestro análisis hasta ahora no puede revelar es si la modernidad es una causa del desempeño (quizás una entre varias), si el desempeño es quizás, de algún modo, una causa de la modernidad, si ambos están influenciados por un tercer factor (de manera que la asociación de ambos es en algún sentido espuria), o si el vínculo entre modernidad y desempeño es aún más complejo. Retomaremos estas preguntas más complicadas -y más interesantes- posteriormente en este capítulo y en los dos capítulos siguientes.

### LA COMUNIDAD CIVICA: ALGUNAS ESPECULACIONES TEORICAS

En la Florencia del Siglo XVI, que refleja la inestable historia de las instituciones republicanas de la antigüedad y de la Italia del Renacimiento, Nicolás Maquiavelo y varios de sus contemporáneos concluyeron que el éxito o fracaso de las instituciones libres dependía del carácter de sus ciudadanos o de su "virtud cívica".<sup>7</sup> Según una vieja interpretación del pensamiento político anglo-americano, esta escuela "republicana" de humanistas cívicos fue posteriormente superada por Hobbes, Locke y sus sucesores liberales. Mientras los republicanos habían enfatizado la comunidad y los deberes de la ciudadanía, los liberales subrayaron el individualismo y los derechos del individuo.<sup>8</sup> Se dijo que la Constitución de los Estados Unidos, con sus controles y equilibrios, lejos de presuponer unos ciudadanos virtuosos y de espíritu público, fue diseñada por Madison y sus colegas liberales precisamente para hacer que la democracia amparara al no virtuoso. Como guías para entender la democracia moderna, los republicanos cívicos pasaron a la historia.

No obstante, en los últimos años, una ola revisionista ha sacudido la filosofía política anglo-americana. "La más dramática revisión [de la historia del pensamiento político] de los últimos 25 años", dice el crítico Don Herzog, es "el descubrimiento -y la celebración- del humanismo cívico."<sup>9</sup> Los revisionistas argumentan que una importante tradición republicana o comunitaria, iniciada por los griegos y por Maquiavelo, pasó por la Inglaterra del Siglo XVII y llegó a los fundadores de América.<sup>10</sup> Lejos de exaltar el individualismo, los nuevos republicanos recuerdan la elocuente admonición comunitaria de John Winthrop a los miembros de su "ciudad establecida sobre una colina": "Debemos deleitarnos unos con otros, ponernos en el lugar de los otros, regocijarnos juntos, trabajar y sufrir juntos, y como miembros de un mismo cuerpo, tener siempre a la vista la comunidad."<sup>11</sup>

Pronto comenzaron los desafíos a los teóricos neo-republicanos. Los defensores del clásico individualismo liberal argumentan que la noción de comunidad elogiada por los neo-republicanos es un "ideal peligroso y anacrónico."<sup>12</sup> Es de notar que este gran debate filosófico se ha desarrollado, hasta ahora, sin ninguna referencia a la investigación empírica sistemática, tanto en el mundo anglo-americano como en otras partes. No obstante, contiene las semillas para una teoría del gobierno democrático efectivo: "Como la proporción de ciudadanos no virtuosos aumenta significativamente, la capacidad de las sociedades liberales para funcionar con éxito irá disminuyendo progresivamente."<sup>13</sup> Queremos explorar empíricamente si el éxito de un gobierno democrático depende del grado en que sus entornos se acercan al ideal de una "comunidad cívica."<sup>14</sup>

¿Pero, qué significa esta "comunidad cívica" en términos prácticos? Reflexionando sobre el trabajo de los teóricos republicanos, podemos comenzar clasificando algunos de los temas centrales de este debate filosófico.

### Compromiso Cívico

La ciudadanía en una comunidad cívica se caracteriza, ante todo, por una participación activa en los asuntos públicos. "El interés en los asuntos públicos y la devoción a las causas públicas son signos claves de virtud cívica", sugiere Michael Walzer.<sup>15</sup> Ciertamente que no toda actividad política merece la etiqueta de "virtuosa" ni contribuye al bien común. "Un



constante reconocimiento y una firme búsqueda del bien público a expensas de todos los fines puramente individuales y privados" parecen estar muy cerca del significado puro de la virtud cívica.<sup>16</sup>

Se puede superar fácilmente la dicotomía entre el interés personal y el altruismo, ya que ningún mortal ni ninguna sociedad exitosa puede renunciar a la poderosa motivación del interés personal. A los ciudadanos de una comunidad cívica no se les exige que sean altruistas. Pero sí que persigan lo que Tocqueville calificó de "interés personal adecuadamente entendido"; esto es, el interés personal, pero definido en el contexto de las necesidades públicas en general; un interés personal "iluminado", no "miope", un interés personal sensible frente a los intereses de otros.<sup>17</sup>

La ausencia de virtud cívica se refleja en el "familismo amoral" que Edward Banfield reportó como característica predominante en Montegrano, un pequeño pueblo no muy lejos de nuestra Pietrapertosa: "Maximizar la ventaja material cortoplacista de la familia nuclear; asumir que todos los demás lo harán igualmente."<sup>18</sup> La participación en una comunidad cívica tiene más espíritu público que esa y está más orientada hacia compartir los beneficios. Los miembros de una comunidad cívica, sin ser unos santos desprendidos de sí mismos, consideran que el dominio público es algo más que un campo de batalla donde se persiguen intereses personales.

### Igualdad Política

Los miembros de la comunidad cívica tienen igualdad de derechos y deberes. En este tipo de comunidad no privan las relaciones verticales de autoridad y dependencia sino las relaciones horizontales de reciprocidad y cooperación. Los ciudadanos no interactúan como patronos y clientes ni como gobernadores y solicitantes, sino como iguales. Seguramente que no todos los teóricos republicanos clásicos fueron demócratas. Tampoco puede una comunidad cívica contemporánea renunciar a las ventajas de una división del trabajo ni a la necesidad de liderazgo político. Sin embargo, los líderes de esa comunidad deben ser, y deben concebirse a sí mismos, como los responsables por sus conciudadanos. Tanto el poder absoluto como la ausencia de poder pueden llevar a la corrupción, ya que ambos inspiran un sentido de irresponsabilidad.<sup>19</sup> Cuanto más se acerque la comunidad al ideal de igualdad política entre ciudadanos, siguiendo las normas de

reciprocidad y comprometiéndose en el auto-gobierno, tanto más cívica se vuelve.

### **Solidaridad, Confianza y Tolerancia**

Los miembros de una comunidad cívica son, en su mayoría, más que meramente activos, llenos de espíritu público e iguales. Los ciudadanos virtuosos son serviciales, respetuosos y confían los unos en los otros, aun cuando sean de tendencias fundamentalmente diferentes. La comunidad cívica puede tener conflictos puesto que sus ciudadanos tienen diferentes visiones sobre los asuntos públicos, pero son tolerantes con sus oponentes. "Esto quizás sea lo más cercano a esa 'amistad' que según Aristóteles debe caracterizar las relaciones entre los miembros de una misma comunidad política", dice Michael Walzer.<sup>20</sup> Tal como Gianfranco Poggi ha dicho de la teoría de Tocqueville sobre el gobierno democrático: "La confianza interpersonal es probablemente la orientación moral que más debe difundirse entre la gente si se quiere mantener la sociedad republicana."<sup>21</sup>

Como veremos con más detalles en el Capítulo 6, aún en la apariencia, las transacciones autointeresadas adquieren un carácter diferente cuando van incorporadas a redes sociales que fomentan la confianza mutua. La confianza entretejida permite que la comunidad cívica supere fácilmente lo que los economistas llaman "oportunismo", en el cual los intereses compartidos no se realizan porque cada individuo, actuando en cauteloso aislamiento, tiene un incentivo para desertar de la acción colectiva.<sup>22</sup> Una revisión del desarrollo comunitario en América Latina resalta la importancia social de las cooperativas populares y de los episodios de movilización política -aun cuando no tuvieran éxito en términos industriales inmediatos- precisamente por sus efectos indirectos de "dispersar el aislamiento y la desconfianza mutua."<sup>23</sup>

### **Asociaciones: Estructuras Sociales de Cooperación**

Las normas y valores de la comunidad cívica se concretizan en estructuras y prácticas sociales precisas. Aquí, el teórico social más importante sigue siendo Alexis de Tocqueville. Reflexionando sobre las condiciones sociales que sostuvieron la "Democracia en América", Tocqueville atribuyó una

gran importancia a la tendencia de los americanos a formar organizaciones civiles y políticas:

"Los americanos de todas las edades, de todas las condiciones de vida y de toda índole están constantemente formando asociaciones. No solamente toman parte en asociaciones comerciales e industriales, sino también en otros mil diferentes tipos -religiosas, morales, serias, pasajeras, muy generales y muy limitadas, inmensamente grandes y muy diminutas. ... Por lo tanto, el país más democrático del mundo es, ahora, aquel en el cual los hombres han llevado, en nuestro tiempo, a la más alta perfección, el arte de perseguir en común los objetos de deseos comunes y han aplicado esta nueva técnica al máximo número de propósitos." <sup>24</sup>

Se dice que las asociaciones civiles contribuyen a la efectividad y estabilidad del gobierno democrático, tanto por sus efectos "internos" sobre los miembros individuales como por sus efectos "externos" sobre el estado.

Internamente, las asociaciones inspiran a sus miembros hábitos de cooperación, solidaridad y espíritu público. Tocqueville observó que "los sentimientos y las ideas se renuevan, el corazón se agranda y la comprensión se desarrolla solamente por medio de la acción recíproca entre unos y otros."<sup>25</sup> Esta sugerencia se confirma por los datos de las encuestas de *Cultura Cívica* dirigidas a ciudadanos de cinco países, incluyendo Italia, los cuales muestran que los miembros de asociaciones desplegaban una mayor sofisticación política, confianza social, participación política y "competencia cívica subjetiva".<sup>26</sup> La participación en organizaciones cívicas inculca habilidades de cooperación así como un sentido de responsabilidad compartida por los empeños públicos. Más aún, cuando las personas pertenecen a diferentes grupos con diferentes metas y miembros, sus actitudes tenderán a moderarse a consecuencia de la interacción grupal y las presiones contrarias.<sup>27</sup> Vale la pena resaltar que estos efectos no requieren que el propósito manifiesto de la asociación sea político. Formar parte de una coral o de un club de observación de pájaros puede enseñar autodisciplina y una apreciación del gozo que produce una colaboración exitosa.<sup>28</sup>

Externamente, lo que los científicos políticos del Siglo XX han llamado "articulación de intereses" y "agregación de intereses", se ha mejorado

mediante una densa red de asociaciones secundarias. En palabras de Tocqueville:

"Cuando una asociación representa alguna visión, ésta debe hacerse más clara y precisa. Toma en cuenta a sus defensores y los involucra en su causa; estos defensores llegan a conocerse entre sí y la cantidad incrementa el celo. Una asociación unifica las energías de mentes divergentes y las orienta vigorosamente hacia una meta claramente indicada." <sup>29</sup>

Según esta tesis, una densa red de asociaciones secundarias encarna una colaboración social efectiva y contribuye a la misma. Así, contrariamente al temor de disensión expresado por pensadores como Jean-Jacques Rousseau, en una comunidad cívica las asociaciones de iguales que comparten un mismo parecer contribuyen a un gobierno democrático efectivo.<sup>30</sup>

Más recientemente, una línea independiente de investigación ha reforzado la visión de que el asociacionismo es una precondition necesaria para un autogobierno efectivo. Resumiendo las puntuaciones de los estudios de casos de desarrollo en el Tercer Mundo, Milton Esman y Norman Uphoff concluyen que las asociaciones locales son un ingrediente crucial en las estrategias de desarrollo rural:

"Una vigorosa red de organizaciones asociadas es esencial en cualquier esfuerzo serio para superar la pobreza masiva bajo condiciones que probablemente prevalecerán en la mayoría de los países en desarrollo, en un futuro predecible ... Mientras sean necesarios otros componentes -tal como las inversiones en infraestructura, las políticas públicas de apoyo, las tecnologías apropiadas y las instituciones burocráticas y de mercado-, no podemos visualizar ninguna estrategia de desarrollo rural que combine el crecimiento de la productividad con una amplia distribución de los beneficios en los cuales las organizaciones locales partícipes no destacan." <sup>31</sup>

Desde el punto de vista de la ingeniería social, Esman y Uphoff encuentran, lamentablemente, que las organizaciones locales "implantadas" desde fuera tienen una alta tasa de fracaso. Las más exitosas organizaciones

locales representan iniciativas participativas innatas en comunidades locales relativamente cohesivas.<sup>32</sup>

Aunque Esman y Uphoff no lo digan explícitamente, sus conclusiones son bastante consistentes con la interpretación que Banfield hace de la vida en Montegrano "la extrema pobreza y atraso se deben en gran parte (aunque no enteramente) a la incapacidad de los aldeanos de actuar juntos por un bien común o, como es lógico, por cualquier fin que trascienda el interés material de la familia nuclear."<sup>33</sup> Las críticas de Banfield están en desacuerdo con la atribución que hace de este comportamiento a un "carácter", pero no disienten de su descripción de la ausencia de colaboración en Montegrano, la sorprendente falta de "acción deliberada concertada" para mejorar las condiciones de la comunidad.<sup>34</sup>

Tanto los defensores como los críticos del republicanismo cívico han hecho planteamientos filosóficos intrigantes. Quisiéramos abordar en forma empírica la interrogante que hasta ahora sigue sin respuesta: ¿Existe alguna conexión entre el "civismo" de una comunidad y la calidad de su gobierno?

### LA COMUNIDAD CIVICA: PROBANDO LA TEORIA

Sin un informe etnográfico detallado de centenares de comunidades en todas las regiones de Italia, ¿cómo podemos evaluar el grado en que la vida social y política, en cada una de esas regiones, se acerca al ideal de una comunidad cívica? ¿Qué datos sistemáticos existen sobre patrones de solidaridad social y participación cívica? Aquí, vamos a presentar datos sobre cuatro indicadores del "civismo" de la vida regional -dos de los cuales corresponden directamente a la amplia concepción de Tocqueville de lo que hemos denominado comunidad cívica y dos que se refieren más inmediatamente al comportamiento político.

Un indicador clave de la sociabilidad cívica debe ser la resonancia de la vida asociativa. Afortunadamente, existe un censo de todas las asociaciones en Italia, a nivel local y nacional, que nos permite especificar con precisión el número de clubs de aficionados al fútbol, de corales, de clubs de caminatas, de grupos observadores de pájaros, de círculos de literatura, de asociaciones de cazadores, de Clubs de Leones y otras cosas similares,

TABLA 4.1

## Las Asociaciones Locales en Italia: Esferas de Actividad

Esfera de Actividad	Porcentaje de Asociaciones
Clubs deportivos	73
Otras asociaciones	27
Entre las cuales:	
Tiempo de ocio	42
Actividades culturales y científicas	21
Música y teatro	19
Técnicas o económicas	4
Salud y servicios sociales	4
Otros	10

*Fuente: Le Associazioni Italiane*, ed. Alberto Morata (Milán: Franco Angeli, 1985), p. 57.

en cada comunidad y región de Italia.<sup>35</sup> Las primeras esferas de actividad de estas asociaciones recreativas y culturales se muestran en la Tabla 4.1.

Dejando a un lado, por el momento, los sindicatos laborales, los clubs deportivos son hasta ahora el tipo más común de asociación secundaria entre los italianos, aunque también se destacan otros tipos de actividades culturales y recreativas. Estos datos, estandarizados por diferencias de población, muestran que en la eflorescencia de su vida asociativa, algunas regiones de Italia son comparables a los "maníacos" congénitos de la asociación en la América de Tocqueville, mientras los habitantes de otras regiones se caracterizan por ser aislados y suspicaces "familistas amorales" en el Montegrano de Banfield. En las veinte regiones italianas, la densidad de los clubs deportivos va desde un club por cada 377 residentes en Valle d'Aosta y 549 en Trentino-Alto Adige, hasta un club por cada 1847 residentes en Puglia. Las cifras de otras asociaciones diferentes a los clubs deportivos van desde 1050 habitantes por grupo en Trentino-Alto Adige y 2117 en Liguria, hasta 13.100 habitantes por grupo en Cerdeña. Estas son nuestras primeras pistas en cuanto a las regiones que más se acercan al ideal de comunidad cívica.<sup>36</sup>

También Tocqueville subrayó la conexión, en la sociedad moderna, entre vitalidad cívica, asociaciones y periódicos locales:

"Cuando ya no existen lazos sólidos y duraderos para unir a los hombres, es imposible obtener la cooperación de un buen número de ellos, a menos que puedas persuadir a cada uno de los que necesitas su ayuda, de que él estará sirviendo sus propios intereses al unir voluntariamente sus esfuerzos a los de los otros. Esto no se puede hacer habitual y convenientemente sin la ayuda de un periódico. Solamente la prensa puede colocar una misma idea al mismo tiempo ante miles de lectores ... Así que es difícil que cualquier asociación democrática pueda seguir adelante sin un periódico." <sup>37</sup>

En el mundo contemporáneo, otros medios de comunicación de masas también cumplen la función de pregonero de pueblo; pero, particularmente en la Italia de hoy, los periódicos siguen siendo el medio que tiene la más amplia cobertura en los asuntos comunitarios. Los lectores de periódicos están mejor informados que los no lectores y así mejor equipados para participar en las deliberaciones cívicas. Similarmente, las suscripciones son una señal del interés que tienen los ciudadanos por los asuntos comunitarios.

La incidencia de las suscripciones al periódico varía enormemente en las regiones italianas.<sup>38</sup> En 1975, la fracción de hogares en los cuales al menos un miembro lee un diario osciló entre el 80 por ciento en Liguria y el 35 por ciento en Molise. Este es, entonces, el segundo elemento en nuestra estimación del grado en que la vida política y social en las regiones italianas se acerca a la comunidad cívica.

Una medida estándar de la participación política es la concurrencia electoral. No obstante, la participación en las elecciones generales en Italia se considera como una medida de involucrarse cívicamente, y esto por varias razones:

- \* Hasta hace poco, la ley italiana exigía que todos los ciudadanos votaran en las elecciones generales, y aunque el cumplimiento de esta ley era irregular, trajo presumiblemente a mucha gente, con escasa motivación "cívica", a las mesas electorales.

- \* Las organizaciones de partidos tienen un claro incentivo para influenciar las elecciones, por lo que se presume que la concurrencia electoral varía según la fuerza organizacional del partido y su actividad, independientemente del compromiso cívico de los votantes.
- \* En muchas partes de la península donde proliferan las redes clientelares, votar en las elecciones generales no es, en absoluto, una señal de compromiso "cívico" sino que significa un *quid pro quo* directo para obtener de inmediato beneficios personales.

Sin embargo, desde 1974, se había venido empleando una vieja y olvidada provisión constitucional para referendums nacionales a objeto de resolver una amplia gama de asuntos controversiales. Algunas de estas deliberaciones, como el voto de 1974 para la legalización del divorcio, despertó creencias religiosas profundamente arraigadas. Otras, como el referendun de 1985, para la revisión de las cláusulas contractuales de sueldos y salarios a nivel nacional por variación del costo de la vida, el cual afectó el bolsillo de muchos votantes y fomentó la división de clases. Todavía otros, como el voto de 1981 para leyes anti-terrorismo, o el voto de 1987 para el poder nuclear, produjeron alineamientos cruzados de "nueva política". Cada referendun invitaba a los ciudadanos a expresar sus opiniones sobre un aspecto importante de la política pública.

La concurrencia a estos referendums ha sido mucho más baja que la concurrencia a las elecciones generales, y esto, sin lugar a dudas se debe a la ausencia de las motivaciones "no cívicas", anteriormente mencionadas. La concurrencia electoral en las últimas décadas ha promediado un 90 por ciento, mientras la concurrencia a los sucesivos referendums ha ido bajando constantemente de un 86 por ciento en el primer referendun de 1974 a un 64 por ciento en el último de 1987. Tal como ha señalado el más destacado estudioso italiano de la concurrencia a los referendums: "Los que usan el voto como una ocasión de 'canje' están poco motivados para ir a las mesas cuando la elección (como en el caso del referendun) no les ofrece la posibilidad de obtener beneficios personales inmediatos."<sup>39</sup> La motivación primordial del que vota en un referendun es el interés por los asuntos públicos, quizás reforzado por un sentido del deber cívico superior



TABLA 4.2

Indice de Concurrencia a los Referendums, 1974-1987

Año	Tema	Peso del Factor
1974	Legalización del divorcio	0.990
1978	Financiamiento público de los partidos	0.988
1981	Seguridad pública y anti-terrorismo	0.996
1985	Cláusulas de contratos salariales	0.991
1987	Energía nuclear	0.976

al del promedio. Por lo que la concurrencia a los referendums nos ofrece una medida relativamente "limpia" del compromiso cívico.

Las diferencias regionales en la concurrencia a los sucesivos referendums han sido fuertes y estables y también han disminuido los promedios a nivel nacional. La concurrencia a cinco referendums claves entre 1974 y 1987, para los cuales se dispone de resultados electorales región por región, promedió un 89 por ciento en Emilia-Romaña, en comparación con el 60 por ciento en Calabria. Más aún, la clasificación regional relativa a la concurrencia ha sido virtualmente idéntica en toda la gama de asuntos: divorcio (1974), financiamiento público de los partidos (1978), terrorismo y seguridad pública (1981), cláusulas de contratos salariales (1985) y energía nuclear (1987). En síntesis, los ciudadanos de algunas partes de Italia quieren involucrarse activamente en las deliberaciones públicas sobre un amplio espectro de asuntos públicos, mientras otros en todas partes siguen sin participar. Por lo tanto, hemos construido, como tercer indicador del hecho de involucrarse cívicamente, un indicador resumen de la concurrencia a cinco de estos referendums (ver Tabla 4.2).<sup>40</sup>

La concurrencia en sí a las elecciones generales no es una buena medida de la motivación de los ciudadanos, pero sí lo es un rasgo especial del tarjetón italiano, el cual suministra importante información sobre las prácticas políticas regionales. Todos los votantes en las elecciones nacionales debe escoger una sola lista de partido y los puestos legislativos están proporcionalmente repartidos entre los partidos. Pero, además, los votantes pueden,

si lo desean, indicar una preferencia por un determinado candidato en la lista de partido que hayan escogido. Hablando desde el punto de vista nacional, solamente una minoría de votantes ejercen este "voto de preferencia"; pero en las áreas donde las etiquetas de partido son en su mayoría una máscara de las redes clientelares, estos votos de preferencia son ansiosamente solicitados por las facciones contendientes. En esas áreas, el voto de preferencia se vuelve esencial para la relación de canje clientelar.

La incidencia del uso del voto de preferencia fue hace tiempo reconocida por los estudiosos de la política italiana como un indicador confiable del personalismo, faccionalismo y política clientelar, y vamos a presentar en breve otra confirmación de esta interpretación.<sup>41</sup> En ese sentido, el voto de preferencia puede ser tomado como un indicador de la ausencia de una comunidad cívica. Las diferencias regionales en el uso del voto de preferencia han sido altamente estables durante décadas, oscilando entre el 17 por ciento en Emilia-Romaña y Lombardía y el 50 por ciento en Campaña y Calabria. La Tabla 4.3 resume un índice compuesto del uso del voto de preferencia en seis elecciones nacionales realizadas entre 1953 y 1979, el cual sirve como el cuarto elemento de nuestra evaluación del "civismo" de las regiones italianas.<sup>42</sup>

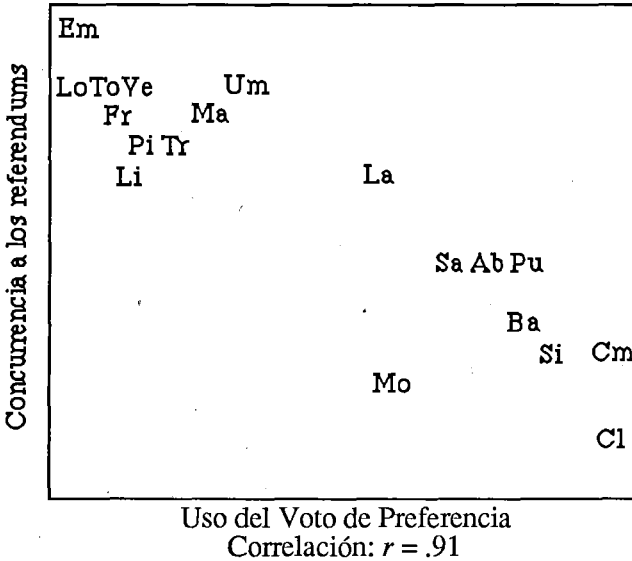
Si es correcto nuestro análisis de la motivación y de las realidades políticas subyacentes a la concurrencia a los referendums y al uso del voto de preferencia, entonces ambas deben ser negativamente correlacionadas: la primera refleja la política de las ideas y la segunda la política del padrinazgo. La Figura 4.3 muestra que esto es así. Los ciudadanos de algunas regiones salen en gran número para expresar sus opiniones sobre una amplia gama de cuestiones públicas, pero renuncian al uso de los votos de preferencia personalizados en las elecciones generales. En otras partes, los ciudadanos están enredados en trabajos de redes clientelares. Generalmente pasan por alto la oportunidad de expresar su opinión sobre asuntos públicos porque para ellos el tarjetón es esencialmente una señal de canje en una relación inmediata y altamente personalizada de dependencia.

Ambos grupos están, en algún sentido, "participando en la política". Lo que realmente los diferencia no es tanto la *cantidad* de participación cuanto la *calidad*. El carácter de la participación varía porque la naturaleza de la política es bastante diferente en las dos áreas. El comportamiento político en

**TABLA 4.3**  
 Índice del Uso del Voto Preferencia, 1953-1979

Año de Elecciones	Peso del Factor
Uso del voto de preferencia, 1953	0.971
Uso del voto de preferencia, 1958	0.982
Uso del voto de preferencia, 1963	0.984
Uso del voto de preferencia, 1972	0.982
Uso del voto de preferencia, 1976	0.970
Uso del voto de preferencia, 1979	0.978

**FIGURA 4.3**  
 Concurrencia a los Referendums y Uso del Voto de Preferencia



**TABLA 4.4**  
Indice de Comunidad Cívica

Medida Componente	Factores
Uso de votos de preferencia, 1953-1979	-0.947
Concurrencia a los referendums, 1974-1987	0.944
Suscripción al periódico, 1975	0.893
Escasez de asociaciones deportivas y culturales, 1981	-0.891 <sup>a</sup>

<sup>a</sup> Tal como se indica en el texto, esta variable ha sido tanteada de tal manera que una alta puntuación corresponda a una baja densidad de asociaciones.

Intercorrelaciones (*r*) entre los Componentes  
del Indice de Comunidad Cívica

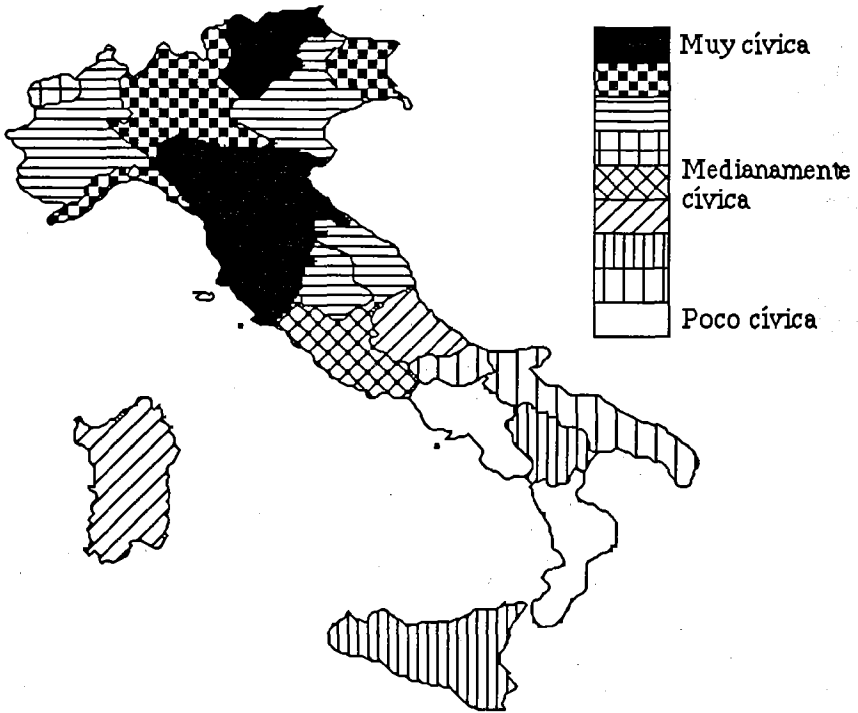
	Prefer.	Referend.	Periód.	Asoc
Votos de Pref.	1.00	0.91	-0.77	0.82
Referendums	-0.91	1.00	0.79	-0.76
Periódicos	-0.77	0.79	1.00	-0.73
Asociaciones	0.82	-0.76	0.73	1.00

*Nota:* Todas las correlaciones anteriores tienen significado estadístico al nivel .001 o mejor.

algunas regiones da por sentado que la política se refiere a la deliberación sobre asuntos públicos. Por el contrario, la política en otras partes está jerárquicamente organizada y más centrada en la ventaja personal. *Por qué* existen esas diferencias regionales y qué consecuencias tienen para el gobierno regional, son preguntas que volveremos a tocar en breve.

Tal como supone nuestra imagen de la comunidad cívica, nuestros cuatro indicadores están de hecho altamente correlacionados, en el sentido de que las regiones con alta concurrencia a los referendums y bajo uso del voto de preferencia personal son virtualmente las mismas regiones que tienen una red de asociaciones cívicas estrechamente entrelazadas y una alta incidencia de suscripciones al periódico. Por consiguiente, podemos combinar convenientemente los cuatro en un solo Índice de Comunidad Cívica, tal como se resume en la Tabla 4.4. Cualquier indicador solo del "civismo" podría, por

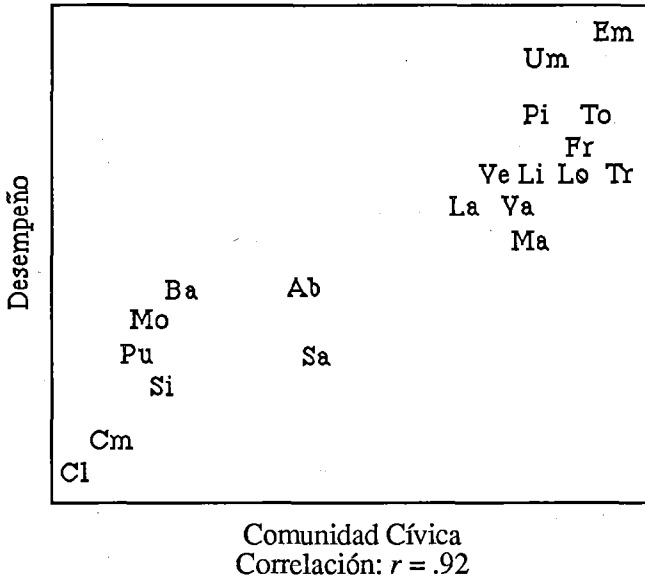
FIGURA 4.4  
La Comunidad Cívica en las Regiones Italianas



supuesto, ser mal interpretado, pero este índice compuesto refleja un importante y coherente síndrome.

La Figura 4.4, a su vez, representa los niveles de "civismo" en cada una de las veinte regiones italianas. En las regiones más cívicas, tal como Emilia-Romaña, los ciudadanos participan activamente en todo tipo de asociaciones: gremios literarios, bandas locales, clubs de caza, cooperativas y demás. Siguen con avidez los asuntos cívicos en la prensa local y se ocupan de la política más allá de la convicción programática. Por el contrario, en las regiones menos cívicas, tal como Calabria, los votantes son llevados a las mesas electorales no por los problemas públicos sino por las jerárquicas redes clientelares. La ausencia de asociaciones cívicas y la escasez de periódicos locales en esas últimas regiones significan que los ciudadanos de allí son rara vez atraídos por los asuntos comunitarios.

FIGURA 4.5  
La Comunidad Cívica y el Desempeño Institucional



La vida pública es muy diferente en estos dos tipos de comunidades. Cuando, en una región cívica, dos ciudadanos se encuentran en la calle, es probable que *ambos* hayan leído la prensa de ese día en su casa. Pero cuando, en una región menos cívica, dos personas se encuentran en la calle, es probable que *ninguna* de las dos lo haya hecho. Más de la mitad de los ciudadanos de las regiones cívicas *jamás* ha emitido en su vida un voto de preferencia; pero, en las regiones menos cívicas, más de la mitad de los votantes dicen que *siempre* lo han hecho.<sup>43</sup> El número de miembros de clubes deportivos, grupos culturales y recreativos, organizaciones comunitarias y de acción social, grupos educativos y juveniles, y otros parecidos, es aproximadamente el doble en las regiones cívicas, comparado con el número de miembros en las regiones menos cívicas.<sup>44</sup>

Incluso una comparación casual de la Figura 4.4 con la Figura 4.1 indica una notable concordancia entre el desempeño de un gobierno regional y el grado en que la vida social y política en esa región se acerca al ideal de comunidad cívica. La fuerza de estas relaciones aparece con gran claridad en la Figura 4.5. No solamente el "civismo" marca la diferencia entre las regiones de alto desempeño que ocupan el cuadrante superior derecho y las

regiones atrasadas del cuadrante inferior izquierdo. Existen unas diferencias más sutiles aún en el desempeño *dentro* de cada cuadrante, las cuales están estrechamente vinculadas con nuestra medida de la vida de la comunidad.<sup>45</sup> En este respecto, el poder predictivo de la comunidad cívica es superior al poder del desarrollo económico, tal como se resume en la Figura 4.2. Cuanto más cívica es una región tanto más efectivo es su gobierno.

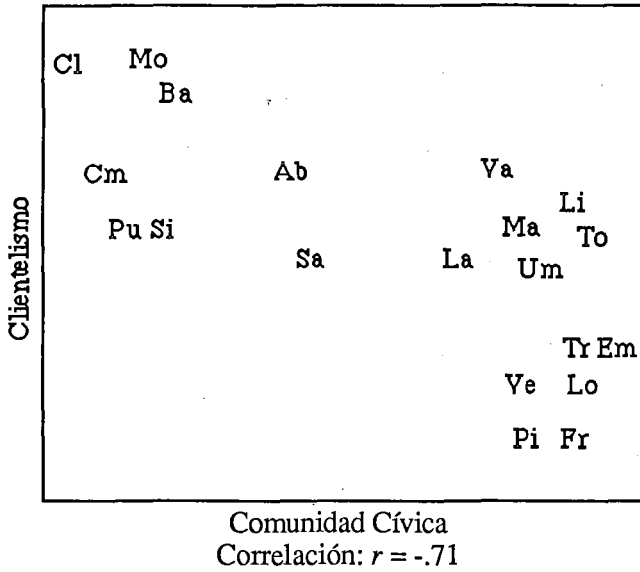
Es tan fuerte esta relación que cuando tomamos en cuenta el "civismo" de una región, se desvanece por completo la relación que observamos anteriormente entre el desarrollo económico y el desempeño institucional.<sup>46</sup> En otras palabras, las regiones económicamente avanzadas parecen tener gobiernos regionales más exitosos simplemente porque son más cívicos. Es cierto que el vínculo entre comunidad cívica y desarrollo económico es interesante e importante en sí mismo y en los Capítulos 5 y 6 prestaremos una estricta atención a ese vínculo. Por ahora, es suficiente con reconocer que el desempeño de un gobierno regional está de algún modo muy estrechamente relacionado con el carácter cívico de la vida social y política dentro de una región. Las regiones con muchas asociaciones cívicas, muchos lectores de periódicos, muchos votantes motivados por los asuntos comunitarios y pocas redes clientelares, parecen alimentar unos gobiernos más efectivos. ¿Qué tienen de especial esas comunidades?

## VIDA SOCIAL Y POLITICA EN LA COMUNIDAD CIVICA

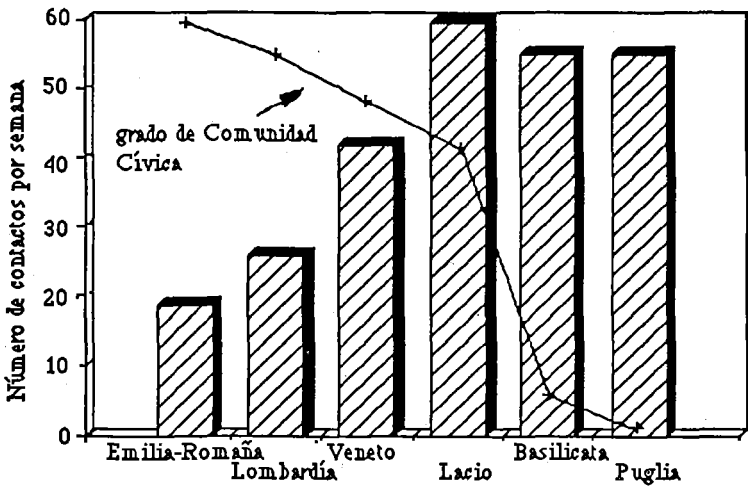
La vida en una comunidad cívica es fundamentalmente distinta en muchos aspectos. Basándonos en nuestras encuestas, dirigidas a los políticos regionales, líderes comunitarios y público en general, podemos conocer más profundamente las implicaciones sociales y políticas del "civismo".

Consideremos primero algunos datos independientes que apoyan nuestro planteamiento de que el compromiso político en las regiones menos cívicas no está impulsado y restringido por los compromisos programáticos con los asuntos públicos sino por las redes personalistas clientelares. En 1982, le preguntamos a nuestra muestra de líderes comunitarios si podían describir la vida política en sus respectivas regiones como relativamente "programática" o relativamente "clientelista". La fracción que respondió describiendo la política de su región como clientelista osciló entre el 85 por ciento

**FIGURA 4.6**  
El "Clientelismo" y la Comunidad Cívica



**FIGURA 4.7**  
Los "Contactos Particularizados" y la Comunidad Cívica





en Molise y el 14 por ciento en Friuli-Venecia Giulia. La Figura 4.6 muestra que estas autodescripciones de la política regional están estrechamente correlacionadas con nuestro Índice de Comunidad Cívica (particularmente si mantenemos en mente la atenuación estadística producida por muestras muy pequeñas y el consiguiente error de muestreo). Las regiones donde los ciudadanos usan el voto de preferencia personal, pero no votan en los referendums, no se incorporan a las asociaciones cívicas y no leen la prensa, son las mismas regiones cuyos líderes describen su política regional como clientelista y no programática.

Los datos obtenidos de ciudadanos y políticos nos ayudan a trazar la incidencia del clientelismo político personalizado. Los ciudadanos de las regiones menos cívicas reportan un contacto personal con sus representantes mucho más frecuente que en el norte cívico.<sup>47</sup> Más aún, estos contactos no implican primordialmente asuntos públicos sino personales. En nuestra encuesta de 1988, el 20 por ciento de los votantes en las regiones menos cívicas reconocieron que ellos ocasionalmente "buscan ayuda personal con los políticos para licencias, empleos y otras cosas similares", en comparación con sólo un 5 por ciento de los votantes en las regiones más cívicas. Este "contacto particularizado" no está predicho por las características demográficas normalmente asociadas con la participación política, tal como la educación, la clase social, el ingreso, el interés político, el partidismo o la edad; pero, es mucho más común en *todas* las categorías sociales de las regiones menos cívicas. Esta forma de participación parece depender menos de *quién* eres y más de *dónde* eres.<sup>48</sup>

Los datos obtenidos de nuestras encuestas dirigidas a los concejales regionales son totalmente consistentes con este cuadro. A cada concejal le preguntamos cuántos ciudadanos se le acercaron en la semana pasada y por cuáles razones. Los resultados de las cuatro rondas de entrevistas fueron virtualmente idénticos. Los concejales de Emilia-Romaña, la más cívica de todas las regiones, reportaron haber visto menos de veinte ciudadanos en una semana promedio, en comparación con cincuenta y cinco a sesenta contactos por semana reportados por los concejales de las regiones menos cívicas. (La Figura 4.7 muestra los resultados de las seis regiones).

En las regiones menos cívicas, estos encuentros tratan, en su mayoría, de solicitudes de empleo y padrinazgo, mientras que los emilianos es más

probable que sean contactados por cuestiones que tienen que ver con las políticas o la legislación. El concejal promedio de Puglia o Basilicata atiende aproximadamente de ocho a diez solicitudes diarias de empleo y otros favores, en comparación con, aproximadamente, una solicitud de este tipo al día en Emilia Romagna. Por otra parte, el concejal emiliano también reporta una solicitud sobre algún asunto público al día, un tópico que virtualmente jamás fue resaltado por los concejales de Puglia o Basilicata. En síntesis, los ciudadanos de las regiones cívicas contactan a sus representantes con mucha menos frecuencia, y cuando lo hacen es más probable que hablen sobre políticas y no sobre favores.

Hasta ahora, nuestra exploración de las rasgos distintivos de las comunidades cívicas y menos cívicas se ha concentrado en el comportamiento de los ciudadanos comunes, pero también existen diferencias reveladoras en el carácter de las élites políticas en los dos tipos de regiones. La política en las regiones menos cívicas, tal como hemos visto, está marcada por las relaciones verticales de autoridad y dependencia, típicas de las redes clientelares. La política en esas regiones es, básicamente, más elitescas. La relación de autoridad en la esfera política es un fiel reflejo de las relaciones de autoridad predominantes en el contexto social en general.<sup>49</sup>

Por lo tanto, no nos debemos sorprender por descubrir que los líderes políticos de las regiones menos cívicas provienen de una capa más angosta de la jerarquía social. Los niveles de educación entre los ciudadanos comunes del menos cívico sur son mucho más bajos que en el norte. En 1971, solamente el 2.6 por ciento de los residentes sureños eran egresados universitarios, en comparación con el 2.9 por ciento de los residentes norteños. No obstante, entre las élites políticas regionales, los niveles educativos son significativamente *más altos* que en el sur. Tan sólo un 13 por ciento de los concejales de Puglia y Basilicata tienen educación universitaria, en comparación con un 33-40 por ciento en las más cívicas regiones del norte. En otras palabras, la élite regional en las regiones menos cívicas proviene casi totalmente de la porción más privilegiada de la población; mientras que en las regiones más cívicas, un número significativo de líderes políticos proviene de capas más modestas.<sup>50</sup>

Los líderes políticos de las regiones cívicas defienden la igualdad política con más entusiasmo que sus contrapartes de las regiones menos cívicas.

De nuestros primeros encuentros, en 1970, con los concejales regionales recientemente electos, se desprende que los de las regiones más cívicas, tal como Emilia-Romaña y Lombardía, simpatizaba, consistentemente, más con la idea de participación popular en los asuntos regionales, mientras los líderes de las regiones menos cívicas han sido más escépticos.<sup>51</sup>

En aquellos primeros años, los líderes políticos de las regiones más cívicas alabaron la reforma regional como una oportunidad para expandir la democracia popular en Italia; pero los líderes de las regiones menos cívicas estaban perplejos ante esta retórica populista del "poder de la gente". A medida que la nueva institución fue madurando durante los setenta y fue bajando la euforia inicial, los líderes regionales de toda Italia, que una vez habían expresado aspiraciones por una democracia directa, se volvieron más circunspectos. Decayeron los esfuerzos para estimular un mayor compromiso con el gobierno regional y, en todas partes, la atención se orientó más bien hacia la eficiencia y efectividad administrativas. No obstante, entre los líderes de las diferentes regiones persistieron claras diferencias en cuanto a la simpatía por la igualdad política.

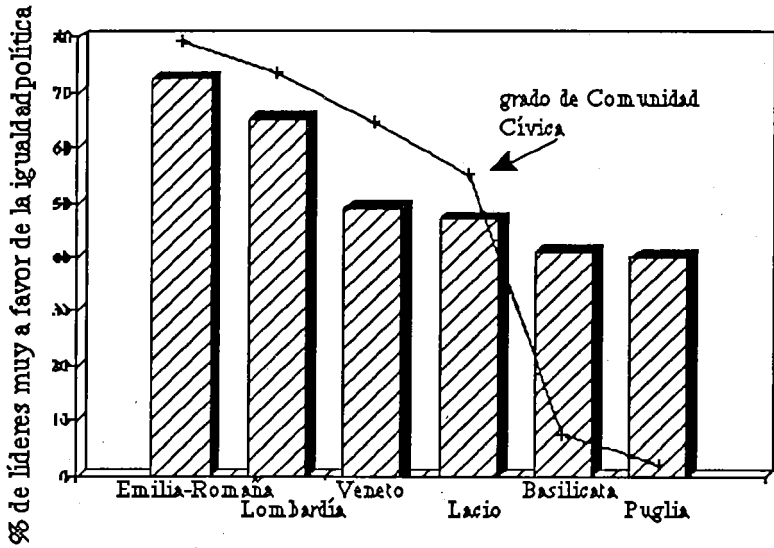
Algunas de estas diferencias de perspectiva son captadas por cuatro items "de acuerdo - en desacuerdo", que nosotros planteamos a los concejales regionales en cada una de nuestras cuatro entrevistas, desde 1970 hasta 1988, y que combinamos en un solo Índice de Apoyo a la Igualdad Política. Los concejales que tuvieron puntuaciones altas en este índice se confiesan igualitarios. Y, a la inversa, los que tuvieron puntuaciones bajas expresan su escepticismo respecto a la sabiduría del ciudadano común y algunas veces tienen incluso dudas respecto al sufragio universal. Subrayan que lo deseable es contar con líderes fuertes, provenientes especialmente de las élites tradicionales.

La Figura 4.8 muestra las agudas diferencias en el apoyo a la igualdad política entre las seis élites regionales, reflejando casi perfectamente el "civismo" de la comunidad regional. Donde florece el asociacionismo, donde los ciudadanos asisten a los asuntos comunitarios y no dan su voto por patronos sino por temas, allí también encontramos líderes que no creen en la jerarquía social y política sino en la democracia.

Estas diferencias regionales en los patrones de autoridad han tenido un fuerte y perdurable impacto en las actitudes populares frente a la estructura

FIGURA 4.8

El Apoyo de los Líderes a la Igualdad Política y la Comunidad Cívica



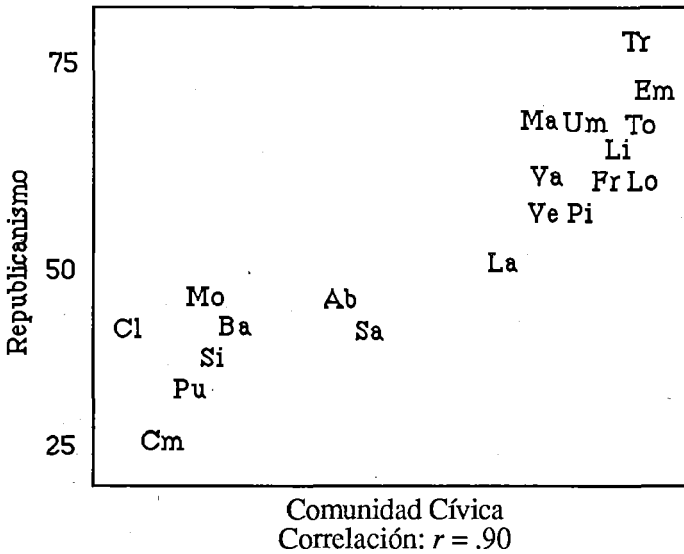
### Índice de Apoyo a la Igualdad Política

1. Se le debe permitir a la gente votar, aun cuando no lo puedan hacer en forma inteligente.
2. Pocas personas saben realmente qué es lo que favorece más sus intereses a largo plazo.\*
3. Ciertas personas, por sus tradiciones y por su linaje, están mejor calificadas para conducir al país.\*
4. Siempre hará falta contar con unos cuantos individuos fuertes, capaces, que saben cómo hacerse cargo.\*

\* Las puntuaciones de estos ítems están invertidas.

misma del gobierno italiano. Este hecho queda sorprendentemente ilustrado por dos acontecimientos, separados por casi medio siglo: el referendun de 1946 sobre si conservar o no la monarquía italiana y un referendun de 1991 sobre la reforma electoral, un paquete de mucho alcance de propuestas diseñadas para frenar la "compra de votos" y otras formas de clientelismo. Tal como se muestra en las Figuras 4.9 y 4.10, cuanto más cívica era la vida social y política de una región en los setenta, tanta más probabi-

FIGURA 4.9  
La Comunidad Cívica y el Republicanismo, 1946

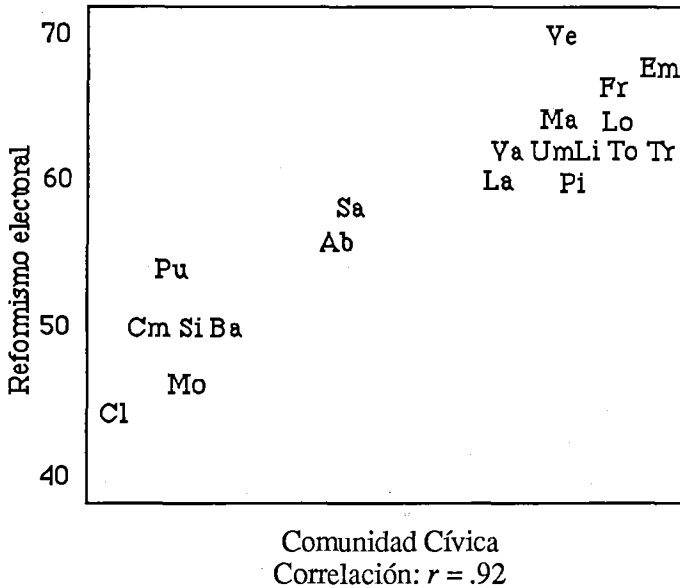


\* Porcentaje de electores que votaron contra la monarquía en 1946

lidad tenía de haber votado por la república y contra la monarquía treinta años atrás, y tanta más probabilidad tendría de apoyar la reforma electoral igualitaria unos diez años después. Los ciudadanos de las regiones más cívicas, al igual que sus líderes, sienten una profunda antipatía por los patrones de autoridad jerárquicos.

En síntesis, la cívica tiene que ver con la igualdad y con el compromiso. Es imposible descifrar las complejas conexiones causales subyacentes a estos patrones de lazos entre las élites y las masas. Es inútil preguntar cuál va primero, si el compromiso de los líderes con la igualdad o el compromiso de los ciudadanos con la participación. No podemos decir en qué medida los líderes están simplemente respondiendo a la competencia y al entusiasmo cívico (o a la falta del mismo) de sus electores y en qué medida la participación cívica de los ciudadanos ha sido influida por la disposición (o renuencia) de las élites a tolerar la igualdad y estimular la participación. Las actitudes de las élites y de las masas son, de hecho, las dos caras de una

**FIGURA 4.10**  
La Comunidad Cívica y el Reformismo Electoral, 1991

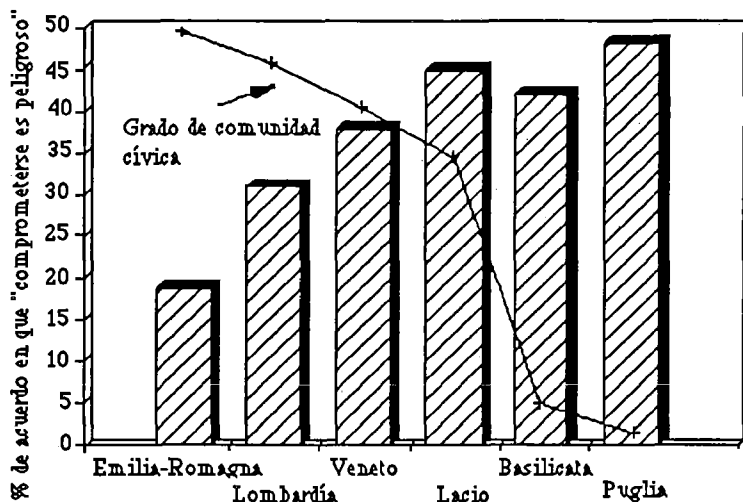


Porcentaje de electores que votaron a favor de la reforma electoral en 1991.

misma moneda, estechamente interrelacionadas en un equilibrio mutuamente reforzante.

En el Capítulo 5 presentaremos datos sobre cómo estos lazos distintivos entre las élites y las masas han venido evolucionando durante un largo período de tiempo. Bajo estas circunstancias, sería una sorpresa descubrir que las actitudes de las élites y de las masas no fueran congruentes. Una situación de élites autoritarias y de masas agresivas no puede constituir un equilibrio estable, y un patrón de líderes dóciles y partidarios complacientes es muy difícil que sea permanente. Los síndromes más estables de los lazos entre las élites y las masas, que nosotros encontramos, realmente profundizan nuestro conocimiento de la dinámica de la política en las regiones cívicas y menos cívicas. La efectividad del gobierno regional está estrechamente vinculada al grado en que la autoridad y el intercambio social en la vida de la región está horizontal o jerárquicamente organizado. La igualdad es un rasgo esencial de la comunidad cívica.<sup>52</sup>

FIGURA 4.11  
El Temor de los Líderes a Comprometerse y la Comunidad Cívica



Los líderes políticos de las regiones cívicas están también más dispuestos a comprometerse que sus contrapartes de las regiones menos cívicas. Tal como veremos en breve, no existen datos en absoluto de que la política en las regiones cívicas esté menos sujeta al conflicto y a la controversia, pero allí los líderes están más dispuestos a resolver sus conflictos. Las regiones cívicas no se caracterizan por una ausencia de partidismo sino por la apertura partidista. Este importante contraste entre la política cívica y la menos cívica se refleja en la Figura 4.11, la cual reporta las respuestas de los concejales de nuestras cuatro encuestas, en el lapso de dos décadas, a la siguiente proposición: "Comprometerse con los oponentes al propio partido es peligroso porque eso lleva normalmente a traicionar al propio bando". De los líderes políticos en las regiones más cívicas, sólo un 19 por ciento estuvo de acuerdo, lo cual es menos de la mitad de la tasa entre políticos de las regiones menos cívicas. Los políticos de las regiones cívicas no niegan la existencia de conflictos de intereses, pero no le tienen miedo al compromiso creativo.<sup>53</sup> Esto también forma parte del tapiz de la comunidad cívica y ayuda a explicar por qué el gobierno funciona mejor allí.

La comunidad cívica se define operacionalmente, en parte, por la densidad de las asociaciones culturales y recreativas locales. Sin embargo, esta defi-

nición excluye tres afiliaciones, importantes para muchos italianos: los sindicatos, la Iglesia y los partidos políticos. El contexto cívico parece tener efectos distintivos sobre los miembros de estos tres diferentes tipos de organizaciones.

### Los Sindicatos

En muchos países (particularmente aquellos con providencias de tipo gremial), la afiliación al sindicato es esencialmente involuntaria y por lo tanto tiene poco sentido cívico. Pero, en Italia, pertenecer a un sindicato es un acto voluntario y significa mucho más que la mera posesión de un determinado empleo.<sup>54</sup> La fragmentación ideológica del movimiento laboral italiano ofrece una amplia gama de afiliaciones políticas: comunista, católica, neo-fascista, socialista y ninguna-de-las-anteriores. Los sindicatos agrícolas y de trabajadores de cuello blanco son más importantes en Italia que en muchos otros países, dando así más oportunidades de afiliación. Salvatore Coi concluye que, en Italia, "la motivación política y la tradición ideológica" son más importantes que la estructura económica en la determinación de la afiliación a un sindicato.<sup>55</sup> En consecuencia, la afiliación al sindicato tiene mayor sentido cívico en Italia del que podría tener en cualquier otra parte.

La afiliación al sindicato es mucho más común en las regiones más cívicas. De hecho, es aproximadamente el doble de alta en las regiones más cívicas. *Predominando, según* las respuestas de los encuestados, *entre* trabajadores de cuello azul, *entre* agricultores, *entre* profesionales, *entre* gente que trabaja por su propia cuenta y otros, la afiliación a los sindicatos es consistentemente más alta en las regiones más cívicas. Por otra parte, la afiliación al sindicato no tiene nada que ver con la educación, la edad y la urbanización, y las diferencias de clase social son mucho menores de lo que podría esperarse. La afiliación al sindicato es casi tan común entre profesionales y ejecutivos en las regiones cívicas como entre trabajadores manuales en las regiones menos cívicas.<sup>56</sup> Para explicar la afiliación al sindicato en Italia, el contexto cívico resulta casi tan importante como el status socio-económico. En las regiones cívicas, la solidaridad en el lugar de trabajo es parte de un mayor síndrome de solidaridad social.<sup>57</sup>



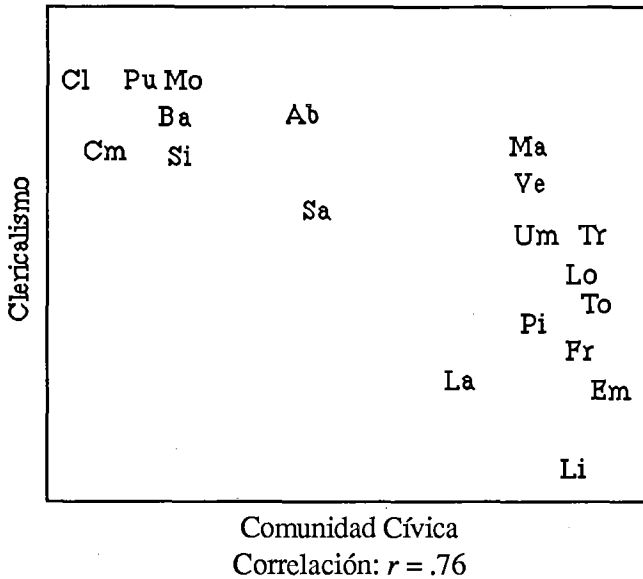
## La Iglesia y la Religiosidad

Al menos en la Italia católica, la religión organizada no es parte de la comunidad cívica, sino una alternativa de la misma. A lo largo de la historia de Italia, la presencia del Papado en Roma ha tenido un poderoso efecto sobre la Iglesia Italiana y sus relaciones con la vida cívica. Durante más de treinta años después de la Unificación, el *non expedit* papal les prohibió a los católicos tomar parte en la vida política nacional, aunque después de la Segunda Guerra Mundial, la Iglesia se convirtió en socio mayor del Partido Demócrata-Cristiano. A pesar de las reformas del Concilio Vaticano Segundo y del florecimiento de muchas tendencias ideológicas divergentes entre los fieles, la Iglesia Italiana conservó gran parte de la herencia de la Contra-Reforma, incluyendo el énfasis en la jerarquía eclesiástica y las virtudes tradicionales de la obediencia y la aceptación de la propia situación de vida.<sup>58</sup> Los lazos verticales de autoridad son más característicos de la Iglesia Italiana que los lazos horizontales de la hermandad.

A nivel regional, todas las manifestaciones de religiosidad y clericalismo, como la asistencia a misa, matrimonios religiosos (en oposición a los civiles), el rechazo al divorcio, las expresiones de identidad religiosa en las encuestas, están negativamente correlacionadas con el compromiso cívico. (La Figura 4.12 resume este patrón). También a nivel individual los sentimientos religiosos y el compromiso cívico parecen ser mutuamente excluyentes. De los italianos que van a misa más de una vez a la semana, el 52 por ciento dice que rara vez lee la prensa y el 51 por ciento dice que nunca discute cuestiones políticas. Entre sus abiertamente irreligiosos compatriotas, las cifras equivalentes son el 13 y 17 por ciento.<sup>59</sup> Los que van a la iglesia expresan un mayor contentamiento con la vida y con el régimen político actual, comparados con otros italianos. Parecen estar más interesados por la ciudad de Dios que por la ciudad del hombre.

En las primeras dos décadas posteriores a la Segunda Guerra Mundial, muchos italianos ingresaron en Acción Católica, una federación de asociaciones de laicos católicos revigorizada por una Iglesia que buscaba estar a tono con la nueva Italia democrática. La Acción Católica, siendo la más grande organización de masas en la Italia de ese tiempo, albergaba a casi un décimo de los hombres, mujeres y niños en sus redes de actividades culturales, recreativas y educativas. Esta afiliación tenía una distribución regio-

**FIGURA 4.12**  
El Clericalismo y la Comunidad Cívica



*Nota:* El clericalismo es un índice de puntuación de factor compuesto, basado en los ocho indicadores siguientes:

<i>Medida compuesta</i>	<i>Peso</i>
Tasa de matrimonios por la iglesia, 1976	0.952
Tasa de divorcios, 1976	-0.915
Tasa de matrimonios por la iglesia, 1986	0.862
Referendum anti-divorcio, 1974	0.842
Tasa de divorcios, 1973	-0.796
Encuesta: "¿Eres una persona religiosa?"	0.792
Encuesta: "¿Con qué frecuencia vas a la iglesia?"	0.783
Encuesta: "¿Es importante la religión para tí?"	0.767

nal casi *a la inversa* de la dibujada para el clericalismo en la Figura 4.12. Acción Católica era dos o tres veces más fuerte en las cívicas regiones norteñas, más propensas a la asociación que las áreas del *Mezzogiorno*. En este sentido geográfico, Acción Católica representó la cara "cívica" del Ca-

tolicismo Italiano. No obstante, en los sesenta, con la rápida secularización de la sociedad italiana y el torbellino que se desató en el seno de la Iglesia a raíz del Concilio Vaticano Segundo, Acción Católica colapsó de un modo catastrófico, perdiendo dos tercios de sus miembros en tan sólo cinco años y casi sin dejar rastro en el período en que realizamos nuestro estudio.<sup>60</sup> En la Italia de hoy, como en la Italia de los humanistas cívicos de Maquiavelo, la comunidad cívica es una comunidad seglar.

### Los Partidos

Los partidos políticos de Italia se han adaptado con destreza a los contrastantes contextos donde operan, tanto los más cívicos como los menos cívicos. En consecuencia, los ciudadanos de las regiones menos cívicas participan en los partidos políticos y se interesan en la política, tanto como los ciudadanos de las regiones más cívicas.<sup>61</sup> La afiliación a los partidos políticos es virtualmente tan común en las regiones más cívicas como en las menos cívicas. Los votantes de las regiones menos cívicas se sienten tan ligados a un partido como los votantes de las regiones más cívicas. Hablan de política con una frecuencia similar a la de las regiones más cívicas y, tal como hemos visto, es probable que tengan más contacto personal con sus líderes políticos. Los ciudadanos de las regiones menos cívicas no son menos partidistas o "políticos".<sup>62</sup>

No obstante, la afiliación al partido y la participación política tienen un sentido distinto en las regiones menos cívicas. Fue sobre todo en el *Mezzogiorno* donde se decía comúnmente que el "PNF" impreso en las tarjetas políticas durante la era fascista, no significaba *Partito Nazionale Fascista* [Partido Nacional Fascista] sino *per necessità familiare* ["por necesidad familiar"]. Lograr favores de los poderosos sigue siendo más importante en las regiones menos cívicas. Aquí, las "conexiones" son cruciales para sobrevivir, y las conexiones que mejor funcionan no son las horizontales de colaboración y solidaridad sino las verticales de dependencia y dominio. Tal como Sidney Tarrow describe el empobrecido y menos cívico *Mezzogiorno*: "La capacidad política del sur de Italia está *altamente desarrollada* ... [El individuo] es altamente político y a la vez resistente a la asociación secundaria horizontal. En este sentido, todas sus relaciones sociales son

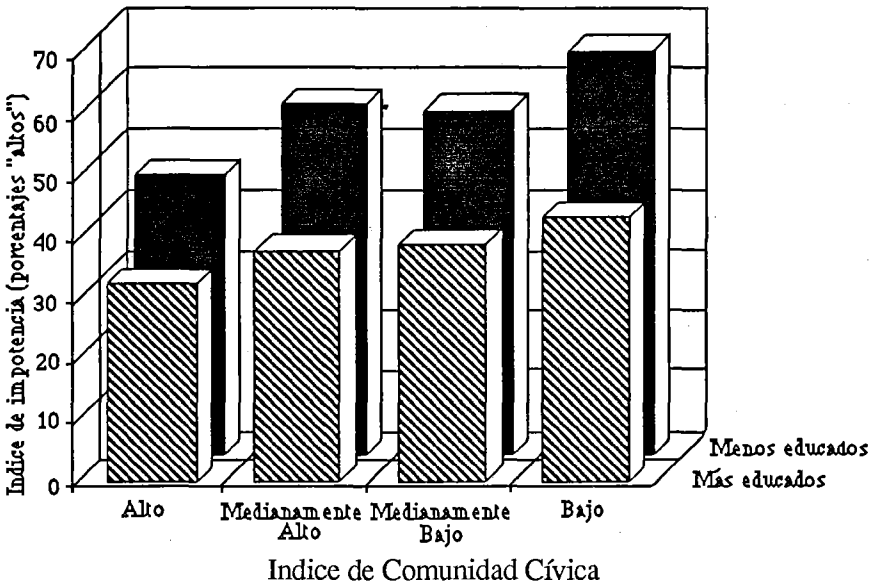
'políticas'.<sup>63</sup> Los partidos políticos son organizaciones que predominan incluso en las regiones menos cívicas, a pesar de la escasez de organizaciones secundarias, porque todos los partidos en ese contexto han tendido a convertirse en vehículos de la política clientelar. Tal como vimos anteriormente, es el carácter y no el grado de participación política lo que diferencia a las regiones más cívicas de las menos cívicas.

### Actitudes Cívicas

Por toda esa politiquería, los ciudadanos de las regiones menos cívicas se sienten explotados, alienados e impotentes. La Figura 4.13 muestra que (en comparación con un nivel de fondo, razonablemente alto, de alienación entre todos los italianos), tanto el bajo nivel educactivo como los entornos cívicos acentúan los sentimientos de explotación y de impotencia. En cada comunidad, los que tienen un nivel educativo más alto se sienten más eficaces, ya que la educación representa un status social, habilidades personales y conexiones. Sin embargo, incluso estas ventajas no pueden ser totalmente compensadas por el cinismo y la alienación que privan en las regiones menos cívicas de Italia. Los ciudadanos bien capacitados en las regiones menos cívicas se sienten casi tan impotentes como los menos capacitados en las regiones más cívicas. La Figura 4.13 muestra también que el contexto comunitario tiene un efecto más agudo todavía sobre la eficacia de los menos capacitados en comparación con los más capacitados. Las diferencias de clase en la impotencia son más notorias en las regiones menos cívicas.<sup>64</sup> No tenemos por qué elaborar forzosas interpretaciones psicodinámicas de este descontento. En contraste con la comunidad cívica, más igualitaria y cooperativa, la vida en una comunidad verticalmente estructurada y horizontalmente fracturada produce una justificación diaria de los sentimientos de explotación, dependencia y frustración, especialmente en la base de la escala social, y muy probablemente en otros travesaños algo más altos.

La honestidad, la confianza y la observancia de las leyes destacan en la mayoría de los relatos filosóficos de virtud cívica. Se dice que los ciudadanos de una comunidad cívica hacen tratos justos con los otros y esperan, a su vez, que los otros hagan tratos justos con ellos. Esperan que su gobierno siga altos estándares y ellos obedecerán de buena gana las normas que se

**FIGURA 4.13**  
 Los Sentimientos de Impotencia de los Ciudadanos, la Educación y la Comunidad Cívica



**Índice de Impotencia**

("Alto" = de acuerdo con los cuatro ítems siguientes):

1. La mayoría de las personas en puestos de poder tratan de explotarte.
2. Te sientes marginado frente a lo que ocurre a tu alrededor.
3. Lo que tú piensas no tiene mucho peso.
4. A la gente que maneja el país no le preocupa realmente lo que te ocurre a ti.

les impongan. En este tipo de comunidad, escribe Benjamin Barber "Los ciudadanos no pueden conducirse a su antojo, porque saben que su libertad es una consecuencia de su participación en la toma y cumplimiento de decisiones comunes."<sup>65</sup> Por el contrario, en una comunidad menos cívica la vida tiene más riesgos, los ciudadanos son más cautelosos y las leyes -formuladas por los de más alta jerarquía- están hechas para violarlas.

Este relato de la comunidad cívica suena noble, quizás, pero también irrealista e incluso sensiblero, haciéndole eco a algún libro de cívica, hace tiem-

po olvidado, de la escuela secundaria. Sin embargo, es de notar que los datos de las regiones italianas parecen consistentes con esta visión. Las regiones menos cívicas están más expuestas a la ancestral plaga de la corrupción política. Son la casa de la Mafia y de sus variantes regionales.<sup>66</sup> Aunque no disponíamos inmediatamente de medidas "objetivas" de la honestidad política, le pedimos a nuestra muestra de líderes comunitarios que dijeran si la política en sus respectivas regiones era más honesta o más corrupta que en la región promedio. Los líderes de las regiones menos cívicas tendieron más a calificar su política regional como corrupta, en comparación con sus contrapartes de las regiones más cívicas. Contrastes análogos fueron registrados en muestras encuestas de 1987 y 1988 dirigidas al público en general de toda la península, tal como se puede ver en la Tabla 4.5. Los ciudadanos de las regiones cívicas expresaron una mayor confianza social y mayor esperanza en que sus conciudadanos observarán las leyes, que las expresadas por sus contrapartes de las regiones menos cívicas.<sup>67</sup> Y, a la inversa, los de las regiones menos cívicas eran más propensos a insistir en que las autoridades debían imponer más ley y orden en sus comunidades.<sup>68</sup>

Estas diferencias, notablemente consistentes, llegan hasta el meollo de la distinción entre las comunidades cívicas y menos cívicas. La vida colectiva en las regiones cívicas está facilitada por la expectativa de que probablemente los otros cumplirán las normas. Al saber que los otros lo harán, es más probable que *tú* también lo hagas, satisfaciendo, con ello, *sus* expectativas. En las regiones menos cívicas casi todos esperan que los demás violen las normas. Parece tonto que obedezcas las leyes de tránsito o el código impositivo o las normas de bienestar, si esperas que todos el mundo las burle. (El término italiano que se aplica a este comportamiento tan ingenuo es *fesso*, el cual también significa "cornudo"). Así, *tú* también te burlas y, al final, se confirman las dolosas y cínicas expectativas de cada uno.

La gente de las regiones menos cívicas, por carecer de la confiable autodisciplina que caracteriza a las regiones más cívicas, se ve forzada a depender de lo que los italianos llaman "las fuerzas del orden", esto es, la policía. Por razones que exploraremos con más detalles en el Capítulo 6, los ciudadanos de las regiones menos cívicas no tienen otro recurso para resolver el

TABLA 4.5

Honestidad, Confianza, Observancia de la Ley y Comunidad Cívica

	Indice de Comunidad Cívica			
	Med. Alto	Med. Alto	Med. Bajo	Med. Bajo
- ¿Cuál palabra describe mejor la política en esta región: "honesta" o "corrupta"? Porcentaje de líderes que dicen "honesta"	89	76	67	44
- Algunas personas dicen que generalmente se puede confiar en la gente. Otras dicen que hay que ser muy cauteloso en las relaciones con otras personas. ¿Cuál es tu opinión? Porcentaje de personas que dicen "confiar"	33	32	28	17
- En este pueblo, la gente obedece estrictamente las leyes, incluso las de tránsito. Porcentaje de personas que está "de acuerdo"	60	47	39	25
- Apoyo a una ley-y-orden más estrictos. Porcentaje de gente que apoya los cuatro items <sup>a</sup>	37	46	49	60

<sup>a</sup> Índice compuesto de apoyo a una ley-y-orden más estrictos:

1. La policía debe tener más poder para defender la ley.
2. El gobierno no hace lo suficiente para garantizar el orden público.
3. En estos días, no hay suficiente respeto a la autoridad.
4. La policía tiene demasiado poder en Italia (Totalmente en desacuerdo)

dilema fundamental hobesiano del orden público, puesto que carecen de lazos horizontales de reciprocidad colectiva que funcionan con más eficiencia en las regiones cívicas. Donde falta la solidaridad y la autodisciplina, la jerarquía y la fuerza constituyen la única alternativa para no caer en la anarquía.

En el reciente debate filosófico entre comunitaristas y liberales, se dice a menudo que la comunidad y la libertad son enemigas. No cabe duda que esto a veces es cierto, como lo fue una vez en Salem, Massachusetts. No obstante, el caso italiano sugiere que debido a que los ciudadanos de las

regiones cívicas disfrutan de los beneficios de la comunidad, son capaces de ser más liberales. Irónicamente, son los individualistas amorales de las regiones menos cívicas quienes claman por una aplicación más firme de la ley.

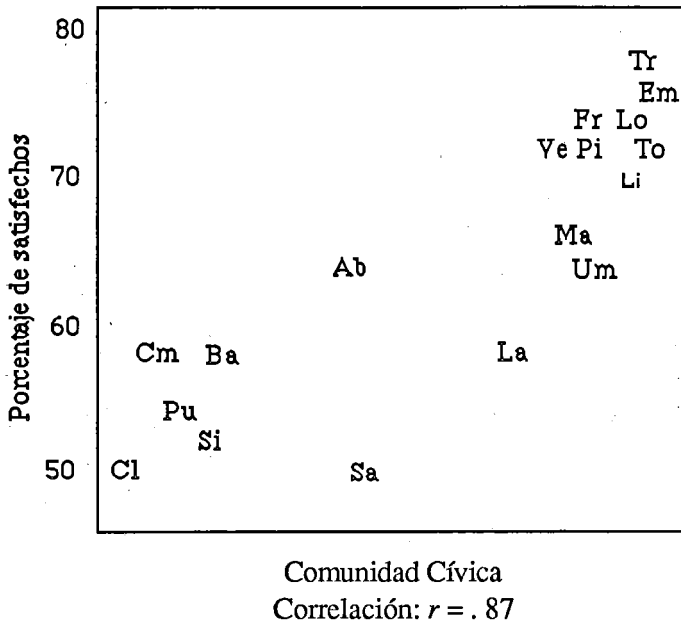
Pero, el círculo vicioso todavía sigue dando más vueltas: en las regiones menos cívicas, incluso un gobierno de mano dura -un agente que hace cumplir la ley- es debilitado en sí mismo por un contexto social nada cívico. El mismísimo carácter de la comunidad que lleva a los ciudadanos a exigir un gobierno más fuerte hace menos posible que cualquier gobierno pueda ser fuerte, al menos si sigue siendo democrático. (Esta es una razonable interpretación, por ejemplo, de los estériles esfuerzos anti-Mafia del estado italiano en Sicilia durante los últimos cincuenta años). Por el contrario, en las regiones cívicas, el gobierno de mano suave es más fuerte sin tener que hacer grandes esfuerzos porque puede contar con la cooperación voluntaria y auto-imposición de las normas por parte de sus ciudadanos.

Los datos que hemos revisado sugieren fuertemente que los asuntos públicos son ordenados con más éxito en las regiones más cívicas. Por lo tanto, no debe sorprendernos que los ciudadanos de las regiones cívicas sean más felices con la vida en general de lo que están sus contrapartes de las regiones menos cívicas. En una serie de encuestas dirigidas entre 1975 y 1989, se les preguntó a unas veinticinco mil personas si estaban "muy satisfechas, bastante satisfechas, poco satisfechas o totalmente insatisfechas con la vida que llevaban". La Figura 4.14 muestra que los ciudadanos de las regiones cívicas están mucho más satisfechos con la vida. La felicidad habita en una comunidad cívica.

A nivel individual, la satisfacción con la vida se predice mejor mediante el ingreso familiar y la observancia religiosa; pero la correlación con la comunidad cívica es virtualmente tan fuerte como estos atributos personales.<sup>69</sup> La comunidad cívica está tan estrechamente correlacionada con el desempeño institucional y con la abundancia regional que resulta difícil, desde el punto de vista estadístico, diferenciarlos; aunque, de los tres, el civismo es marginalmente el mejor predictor de la satisfacción con la vida. En cualquier caso, tal como lo discutiremos con más detalle en los siguientes capítulos, estas tres características de la vida comunitaria han venido a formar un síndrome estrechamente interconectado. La Figura 4.14 muestra



FIGURA 4.14  
La Satisfacción con la Vida y la Comunidad Cívica



que el carácter de una comunidad, en este sentido, es tan importante como la circunstancia personal para producir la felicidad personal.

El contraste entre las comunidades más cívicas y menos cívicas, que surge de estas apretadas filas de datos, es, en muchos aspectos, bastante consistente con las especulaciones de los filósofos políticos. No obstante, en un importante aspecto, nuestra historia contradice los relatos más clásicos. Muchos teóricos han asociado la comunidad cívica con pequeñas y compactas sociedades premodernas, muy diferentes de nuestro mundo moderno: la comunidad cívica como un mundo que hemos perdido.<sup>70</sup>

El pensamiento social contemporáneo ha tomado de Ferdinand Tönnies, sociólogo alemán del Siglo XIX, la distinción entre *Gemeinschaft* y *Gesellschaft*; esto es, entre una *comunidad* tradicional, de pequeña escala, cara-a-cara que descansa sobre un sentido universal de la solidaridad, y una *sociedad* moderna, racionalista, impersonal que descansa sobre el interés personal. Esta perspectiva conduce rápidamente a la visión de que la

comunidad cívica es un atavismo destinado a desaparecer. En su lugar surgen grandes y modernas aglomeraciones, tecnológicamente avanzadas, pero deshumanizantes, lo cual induce a la pasividad cívica y al individualismo egoísta. La modernidad es el enemigo de la civilidad.

Nuestros estudios sugieren todo lo contrario. Las áreas menos cívicas de Italia son precisamente los pueblitos tradicionales del sur. El carácter cívico de las comunidades tradicionales no debe ser idealizado. Hoy, la vida, en gran parte de la Italia tradicional, no se caracteriza por una participación similar sino por la jerarquía y la explotación. James Watson, un minucioso observador de Calabria, el dedo de la bota de Italia y la menos cívica de las veinte regiones, subraya la falta de confianza cívica y de asociaciones:

La primera cualidad que asombra a un observador en Calabria es la desconfianza; no solamente frente al extraño sino también en el seno de la comunidad, aun en los pequeños pueblos. La confianza no es un producto cuyo suministro abunda ... Históricamente, la sociedad civil ha funcionado casi totalmente sin asociaciones, fuera del club social de aldea o pueblito que funciona ocasionalmente (*Circolo della Caccia, dei Nobili, etc.*).<sup>71</sup>

Y, a la inversa, en el tope de la escala cívica, Emilia-Romaña está muy lejos de ser una "comunidad" tradicional en el sentido clásico: un pueblito íntimo, tal como ha sido idealizado en la memoria de nuestro folklore. Por el contrario, Emilia-Romaña figura entre las sociedades más modernas, bulliciosas, opulenta y tecnológicamente avanzadas de la faz de la tierra. No obstante, es el lugar de una concentración inusual de redes superpuestas de solidaridad social, poblada por ciudadanos con un espíritu público generalmente bien desarrollado: una maraña de comunidades cívicas. Emilia-Romaña no está poblada por ángeles, pero dentro de sus fronteras (y aquéllas de las regiones vecinas de Italia norcentral), todo tipo de acción colectiva, incluso el gobierno, es facilitado por normas y redes de compromiso cívico. Tal como veremos en el Capítulo 5, estas normas y redes tienen raíces incrustadas en las profundas tradiciones regionales. Pero sería una necedad clasificar a Emilia-Romaña como una "sociedad" tradicional. Las regiones más cívicas de Italia -las comunidades donde los ciudadanos se sienten con fuerzas para participar en la deliberación colectiva sobre opciones públicas y donde esas opciones son totalmente traducidas en políticas públicas efectivas- incluyen algunos de los pueblos y ciudades

más modernos de la península. La modernización no tiene por qué significar la desaparición de la comunidad cívica.

Podemos resumir en forma bastante simple los descubrimientos que hemos hecho hasta ahora en este capítulo. Algunas regiones de Italia tienen muchas corales y equipos de fútbol y clubes de observadores de pájaros y clubes rotatorios. La mayoría de los ciudadanos de esas regiones leen ansiosamente en la prensa diaria los asuntos comunitarios. No participan en busca de una política personalista o clientelar sino por los asuntos públicos. Los habitantes confían en que todos procederán con justicia y obedecerán las leyes. Los líderes de esas regiones son relativamente honestos. Creen en gobiernos con consensos populares y están dispuestos a llegar a acuerdos con sus adversarios políticos. Tanto los ciudadanos como los líderes aceptan de buena gana la igualdad. Las redes sociales y políticas están organizadas horizontal y no jerárquicamente. La comunidad valora la solidaridad, la participación cívica, la cooperación y la honestidad. El gobierno funciona.<sup>72</sup> ¡No hay que maravillarse de que la gente de estas regiones esté contenta!

En el otro polo están las regiones "no cívicas", caracterizadas a propósito con el término francés *incivisme*.<sup>73</sup> La vida pública en esas regiones está organizada jerárquica y no horizontalmente. Aquí está atrofiado el mismísimo concepto de "ciudadano". Desde el punto de vista del habitante particular, los asuntos públicos son problema de alguien más : *i notabili*, "los jefes", "los políticos", pero no yo. Pocas personas aspiran a tomar parte en las deliberaciones sobre el bien común, y se les presentan pocas oportunidades para hacerlo. La participación política es producto de la dependencia personal o de la codicia privada y no de los fines colectivos. La participación en las asociaciones sociales y culturales es pobre. La piedad privada sustituye al propósito público. La corrupción es ampliamente considerada como la norma, incluso por los mismos políticos, los cuales son cínicos con los principios democráticos. La palabra "compromiso" -entendida como componenda, acuerdo- sólo tiene insinuaciones negativas. Las leyes (casi todos están de acuerdo) se hacen para violarlas, pero por temor al desenfreno de otros, la gente exige una disciplina más severa. Atrapados en esta red de círculos viciosos, casi todos se sienten impotentes, explotados e

infelices. Después de todo, no es nada sorprendente que el gobierno aquí sea menos efectivo que en las comunidades más cívicas.

Este descubrimiento plantea dos nuevas e importantes preguntas: *¿Cómo llegaron las regiones cívicas a esa situación?* y *¿Cómo las normas y redes de participación cívica fortalecieron el buen gobierno?* Nos ocuparemos de estas preguntas en los dos capítulos siguientes, pero, primero, unas pocas palabras sobre otras posibles explicaciones del éxito y fracaso de los gobiernos regionales.

### ¿OTRAS EXPLICACIONES DEL EXITO INSTITUCIONAL?

La falta de armonía social y el conflicto político son a menudo considerados como enemigos de un gobierno efectivo. Se dice que el consenso es un prerequisite para una democracia estable. Esta visión tiene un distinguido linaje. Cicerón escribió que "el bien común, ..., es problema de la gente. Pero la gente no es todo grupo de hombres, asociados de cualquier manera, sino el encuentro de un considerable número de hombres que se une, de común acuerdo, frente a la ley y al derecho y mediante el deseo de participar en ventajas mutuas."<sup>74</sup> Sacudido por el espectro de un conflicto social en la Francia revolucionaria, Edmund Burke sugirió que una sociedad bien ordenada debe ser considerada como una asociación, "una asociación en toda ciencia, una asociación en todo arte, una asociación en toda virtud y en toda perfección."<sup>75</sup>

Esta visión también la han sostenido muchos célebres defensores entre los científicos sociales del Siglo XX. Gabriel Almond alabó la cultura política "homogénea" de los sistemas políticos "anglo-americanos" y describió el tipo "continental" fragmentado de sistema político como "asociado con el inmovilismo" y siempre amenazado por la "ruptura cesarista".<sup>76</sup> Giovanni Sartori argumentó que la polarización ideológica y la fragmentación son características de las inefectivas democracias "propensas a la ruptura".<sup>77</sup> Cuantas más divisiones existan en una sociedad o estado, tanto más difícil será formar un gobierno estable, apoyado en el consentimiento de los gobernados. Cuanto mayor sea el desacuerdo en asuntos de importancia, tanta menos probabilidad habrá de realizar cualquier programa coherente:

"Si todo el mundo tuviera las mismas preferencias políticas, la tarea de formular políticas sería mucho más fácil."<sup>78</sup>

Esta supuesta asociación entre la cohesión social, la armonía política y el buen gobierno aparece, a menudo implícitamente, en muchos relatos de la comunidad cívica:

"Para Rousseau y los republicanos clásicos en general, [el sentimiento patriótico y la participación política] residían, y sólo podían residir, en la unidad social, religiosa y cultural. Eran las expresiones políticas de un pueblo homogéneo. Podríamos decir que, para ellos, la ciudadanía sólo era posible donde era menos necesaria, donde la política no era más que la extensión en la arena pública de una vida común que comenzaba y era sostenida afuera."<sup>79</sup>

Estos sentimientos nos sugirieron, para nuestro estudio, una variedad de hipótesis sobre cómo la unidad social y el consenso político podrían vincularse con el desempeño institucional. Pero, es triste decir que nuestras expectativas fueron totalmente frustradas. El éxito o fracaso de los gobiernos regionales italianos estaba totalmente desconectado, virtualmente, de todas las medidas de fragmentación política, polarización ideológica y conflicto social:

- \* Examinamos la polarización ideológica del sistema de partidos -medida tanto por la fuerza del partido como por las opiniones de los líderes regionales- suponiendo que cuanto mayor era la brecha entre la izquierda y la derecha y cuanto más poderosas eran las voces del extremismo, tanto más difícil sería formar un gobierno efectivo.
- \* Examinamos la distribución de las opiniones de los votantes sobre importantes asuntos sociales y económicos, presuponiendo que cuanto más débil era el consenso en materia de políticas importantes, tanto más difícil podría ser que los líderes forjaran una estrategia coherente.
- \* Examinamos la fragmentación del sistema regional de partidos, creyendo que una multiplicidad de pequeños partidos reacios podría impedir la estabilidad del gobierno.

- \* Examinamos los datos sobre conflictos económicos, tal como las tasas de huelgas, esperando que las tensiones sociales podrían frustrar la efectividad del gobierno.
- \* Examinamos las disparidades geográficas en el desarrollo económico y la demografía dentro de cada región, pensando que los extremos de modernidad y atraso, o las tensiones entre una gran metrópoli y las áreas rurales circundantes, podrían causarle dificultades al gobierno.
- \* Les pedimos a los líderes comunitarios que midieran sus regiones desde "conflictiva" hasta "consensual" y comparamos lo que nos dijeron con nuestras medidas de desempeño institucional, presumiendo que donde predominaban los conflictos, la cooperación se haría más difícil y el gobierno podría sufrir.

No obstante, *ninguna* de estas indagaciones ofreció el más ligero sustento para la teoría que dice que la rivalidad social y política es incompatible con el buen gobierno. Vimos regiones con alto desempeño y bajo nivel de conflictos, tal como Veneto; pero, también encontramos regiones exitosas con conflictos, tal como Piamonte. Vimos regiones inexitasas con conflictos, tal como Campania; pero, también descubrimos regiones consensuales cuyos gobiernos se han desempeñado por debajo del promedio nacional, tal como Basilicata.

Implícito en estas conclusiones está también el hecho de que no encontramos ninguna correlación entre el conflicto y la comunidad cívica. La comunidad cívica no es de ningún modo armoniosa ni se caracteriza por estar libre de rivalidades. La visión de Benjamin Barber de la "democracia fuerte" capta la naturaleza de la comunidad cívica, tal como se deduce de nuestras exploraciones italianas:

La democracia fuerte se basa en la idea de una comunidad de ciudadanos autogobernados, los cuales están más unidos por la educación cívica que por intereses homogéneos y los cuales están capacitados, no por su altruismo o buena naturaleza, sino por sus actitudes cívicas y las instituciones participativas, para lograr propósitos comunes y acciones mutuas. La democracia fuerte es cónsona con, y de hecho depende, de la política del

conflicto, la sociología del pluralismo y la separación de los campos de acción privado y público.<sup>80</sup>

Otras posibles explicaciones del desempeño institucional tampoco lograron ser aceptadas cuando fueron confrontadas con los datos del experimento regional italiano:

- \* La *estabilidad social* ha sido asociada algunas veces con el gobierno efectivo. Se ha argumentado que el cambio social rápido aumenta la tensión social, disuelve la solidaridad social y rompe las normas y organizaciones existentes que le sirven de apoyo al gobierno. Nuestro análisis preliminar del desempeño regional, a lo largo del año 1976, había encontrado datos tentativos de que la inestabilidad demográfica y el cambio social inhibían el desempeño.<sup>81</sup> Pero, esta relación desapareció en nuestro subsiguiente y más completo análisis del desempeño y del cambio social.
- \* La *educación* es una de las más poderosas influencias sobre el comportamiento político casi en todas partes, incluso en Italia. No obstante, los niveles educativos contemporáneos no explican las diferencias de desempeño entre las regiones italianas. La correlación entre el desempeño institucional y la fracción de la población regional que asistió a la escuela más allá de los catorce años, que es la edad mínima para abandonarla, es insignificante. Emilia-Romaña, la región más cívica y de más alto desempeño, y Calabria, la región menos cívica y de más bajo desempeño, obtuvieron virtualmente los mismos puntos en la medida del nivel educativo (46 por ciento versus 45 por ciento).<sup>82</sup> Históricamente, es posible que la educación haya jugado un papel importante en el fortalecimiento de las bases de la comunidad cívica; pero hoy no parece tener una influencia directa en el desempeño del gobierno.
- \* Es posible que el *urbanismo* sea de algún modo relevante para el desempeño institucional. Una versión de esta hipótesis recuerda el epíteto de Marx sobre la idiotez de la vida rural y sugiere que las instituciones exitosas podrían estar positivamente asociadas con la urbanización. Otra teoría popular alternativa, a

la cual ya se aludió, ve virtud cívica en los pueblitos tradicionales y vicio en las ciudades. Esta teoría implica que el desempeño institucional debe ser más bajo en las regiones más urbanas. Una teoría un poco más sutil vincularía el desempeño institucional (y quizás la comunidad cívica) específicamente con las ciudades de tamaño intermedio, libres de la anonimidad de la metrópoli moderna y del aislamiento de las zonas rurales. No obstante, de hecho no encontramos ningún tipo de relación entre el tamaño de la ciudad o la densidad de la población y el éxito o fracaso de los gobiernos regionales.<sup>83</sup>

\* La *estabilidad del personal* es una característica de la institución con alto desempeño, dicen algunas teorías de la institucionalización. Una baja rotación significa que los miembros están comprometidos con la institución y su éxito. La estabilidad personal también garantiza la disponibilidad de planificadores experimentados. Se dice que una alta rotación de personal, especialmente en los primeros años de una institución, engendra transiciones precarias.<sup>84</sup> No obstante, después de examinar detalladamente los archivos de las seis regiones seleccionadas, no encontramos ninguna correlación positiva entre el éxito institucional y la estabilidad del personal, ni en el concejo regional ni en el gabinete. Los dos concejos regionales con la inamovilidad media más baja durante todo el período 1970-1988 fueron Emilia-Romaña y Veneto, los cuales lograron virtualmente los más altos rangos en nuestra evaluación del desempeño institucional. El liderazgo "fresco" puede ser tan importante como el liderazgo "maduro" para explicar qué instituciones tienen éxito.

\* El buen desempeño de algunas regiones, ha sido atribuido al *Partido Comunista Italiano* (PCI). Ciertamente, en un sentido descriptivo, nuestros hechos son consistentes con esta opinión, ampliamente sostenida por las líneas del partido en Italia, según la cual las regiones comunistas están mejor gobernadas que la mayoría de las otras. Algunas veces, esto se atribuye a un cálculo racional, competitivo del PCI que le



otorgaría credenciales como partido de gobierno nacional, demostrando lo bien que podría gobernar a nivel regional y local. Una alternativa más cínica que se ofrece algunas veces es que el PCI, a pesar de sí mismo, ha sido liberado de los efectos corruptos del poder nacional. Los mismos comunistas atribuyen sus éxitos "prácticos" a un esfuerzo sistemático para reclutar cuadros competentes e incluso a una moralidad superior. Cada una de estas interpretaciones contiene un poco de verdad, aunque nos atrae más la primera

Nuestro análisis inicial, que cubrió el período 1970-1976, sugirió que esta diferencia se debía totalmente al hecho de que los comunistas habían llegado al poder en regiones inusualmente cívicas. "Los gobiernos comunistas regionales tuvieron más éxito (en nuestra opinión) porque cultivaron un suelo más fértil y no por sus técnicas de arado. Lo que cuenta no es *quiénes* eran sino *dónde* estaban."<sup>85</sup> No obstante, nuestro subsiguiente análisis sugiere que esto podría no ser toda la historia.

Después de 1975, los comunistas formaron parte de las coaliciones de gobierno en varias regiones menos favorecidas por la tradición cívica y el desempeño de esas regiones tendió de hecho a mejorar. Para el tiempo de nuestra última y más completa evaluación del desempeño institucional, la correlación entre el poder del PCI y el desempeño institucional no era totalmente atribuible a la covarianza con la comunidad cívica.<sup>86</sup> Por otra parte, durante el período de nuestro estudio, los comunistas siguieron en la oposición virtualmente en todas esas regiones, principalmente en el sur, donde las condiciones cívicas y económicas son más deprimentes para un gobierno efectivo. Solamente cuando el PCI (ahora rebautizado con el nombre de "Partido Democrático de la Izquierda") gane el poder en circunstancias tan adversas como esas, podríamos finalmente evaluar su reivindicación de que el control del partido marca la diferencia de un buen gobierno.<sup>87</sup>

Con la posible excepción parcial del poder del PCI, ninguna de estas explicaciones complementarias agregan algo, en absoluto, a nuestro conoci-

miento de por qué algunos gobiernos funcionan y otros no. Los datos revisados en este capítulo no son ambiguos. El contexto cívico tiene que ver con la forma en que funcionan las instituciones. El más importante factor para explicar el buen gobierno es, primordialmente, el grado en que la vida social y política de una región se acerca al ideal de la comunidad cívica. Las regiones cívicas tienen sus propias características distintivas. La próxima pregunta es ésta: ¿Por qué algunas regiones son más cívicas que otras?