



**RIDAA**  
Repositorio Institucional  
Digital de Acceso Abierto de la  
Universidad Nacional de Quilmes



Universidad  
Nacional  
de Quilmes

Pérez Liñán, Aníbal

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



Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Argentina.  
Atribución - No Comercial - Sin Obra Derivada 2.5  
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.5/ar/>

Documento descargado de RIDAA-UNQ Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto de la Universidad Nacional de Quilmes de la Universidad Nacional de Quilmes

*Cita recomendada:*

*Pérez Liñán, A. (1997). Robert D. Putnam, Making Democracy Work. Civic Traditions in Modern Italy. New Jersey, Princeton University Press, 1993, 258 páginas. Revista de ciencias sociales, (6), 256-260. Disponible en RIDAA-UNQ Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto de la Universidad Nacional de Quilmes <http://ridaa.unq.edu.ar/handle/20.500.11807/1455>*

Puede encontrar éste y otros documentos en: <https://ridaa.unq.edu.ar>

venta del voto al mejor postor, a pesar de la conciencia de clase mostrada en una primera etapa movimientista.

El último escrito pertenece a Javier Auyero. "Evita como performance. Mediación y resolución de problemas entre los pobres urbanos del Gran Buenos Aires" es una muy interesante aproximación a la realidad cotidiana del clientelismo peronista bonaerense. A través del relato de las actividades de Matilde y Susana, dos "mediadoras" y funcionarias de una supuesta municipalidad, Auyero se concentra en las prácticas de resolución de problemas y en la

puesta en público de las mediadoras (recreando obligadamente actos y palabras de Eva Perón) más que en su posición estructural de *brokers* entre el *boss* y los clientes. El énfasis está puesto entonces en la "manera de dar", en la *performance*, en el conjunto de creencias, habilidades y hábitos "que acompañan los intercambios materiales –explicándolos, justificándolos y legitimándolos– [que] es tan importante como el conjunto de los propios intercambios", produciendo así un claro efecto de dominación.

Martín D'Alessandro

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

En los últimos cuatro años *Making Democracy Work* [Haciendo funcionar la democracia] se ha convertido en uno de los libros más influyentes entre los estudiosos de la política comparada. Es inusual que una obra basada en el estudio de un solo país haya alcanzado semejante éxito, pero la clave del

libro está dada por la justa combinación de una pregunta teóricamente ambiciosa con un estudio empírico minucioso. Putnam, profesor de ciencia política en Harvard y un reconocido estudioso de la política italiana y de las relaciones internacionales, se ha preguntado en este trabajo: ¿Cuáles son las condiciones que impulsan el correcto funcionamiento de una democracia? La respuesta se basa en una investigación exhaustiva del funcionamiento de los gobiernos locales en Italia. Por

medio de la comparación de veinte regiones. Putnam llega a una conclusión tocquevilleana que sugiere que son las tradiciones cívicas, es decir, la fortaleza de la sociedad civil, lo que garantiza el funcionamiento del sistema. Esta breve reseña analiza el problema inicial esbozado en el libro, describe la solución ofrecida por el autor, y pondera la relevancia de este trabajo para los estudios comparativos de la democracia.

*Haciendo funcionar la democracia:* ¿Por qué algunos gobiernos democráticos son exitosos y otros fracasan? Con esta pregunta, Putnam inicia su "viaje de exploración" a lo largo del territorio italiano. Es importante destacar que esta perspectiva se distancia de la clásica cuestión de la estabilidad democrática. Lo que importa en este caso no es la supervivencia del régimen, sino su "rendimiento institucional" (*institutional performance*). El autor asume que ciertas democracias funcionan mejor que otras, y es esta variación la que pretende explicar. La idea de rendimiento institucional está claramente asociada a principios de eficacia en la formulación de políticas públicas. En la visión de Putnam (p. 8), todos "queremos que el gobierno haga cosas, no solamente que decida cosas, que eduque a los niños, pague a los jubilados, detenga el crimen, genere empleo, reduzca los precios, promueva los valores familiares, etc.". El autor

vuelve más adelante a este punto, al afirmar (p. 63) que "La institución que queremos evaluar es un gobierno representativo. Por ende necesitamos evaluar tanto su capacidad de respuesta frente al electorado como su eficiencia en la conducción de los asuntos públicos. [...] El buen gobierno es más que un foro para la competencia de puntos de vista, o una caja de resonancia para los reclamos; el (buen gobierno) realmente consigue hacer cosas".

En una era de creciente insatisfacción ciudadana, el argumento de que la democracia debe ser capaz de gobernar en forma efectiva es ciertamente incuestionable, pero medir el rendimiento institucional de las democracias es un problema de investigación altamente complicado. Para abordar este desafío, el libro se centra en la comparación de los veinte gobiernos regionales italianos, y dedica todo un capítulo a la operacionalización de la variable dependiente. Putnam y sus colaboradores desagregan la idea de rendimiento institucional en tres dimensiones. La primera dimensión refleja el proceso de formación de políticas públicas, es decir, la eficiencia del gobierno en sus procedimientos internos. Los indicadores puntuales que refieren a este aspecto son la estabilidad de los gabinetes regionales, la eficacia en la preparación del presupuesto anual y la

disponibilidad de servicios de información y estadísticas de nivel regional. La segunda dimensión representa la calidad de la legislación impulsada por los gobiernos locales. Para reflejar este aspecto, el autor analizó las leyes de las diversas regiones entre 1974 y 1984, evaluando si eran proyectos comprensivos, coherentes y creativos, y asignando un puntaje a cada región. También ponderó la capacidad de innovación exhibida por cada gobierno. La dimensión final en el análisis del rendimiento institucional está dada por la capacidad de implementación de políticas. Putnam analiza las políticas desarrolladas por los gobiernos regionales, como la provisión de guarderías infantiles, clínicas familiares, proyectos de promoción industrial y agrícola, el gasto en salud, el desarrollo urbano, y la capacidad de respuesta de las burocracias.

En total, las tres dimensiones representan una batería de doce indicadores que le permiten a Putnam desarrollar un índice cuantitativo para medir el rendimiento institucional a lo largo de Italia. La imagen ofrecida por este análisis es la de una Italia con profundas diferencias, en donde las democracias locales del centro y del norte (en particular Emilia-Romagna y Umbria) son altamente eficientes, y las del sur (por ejemplo, Calabria, Campania) son muy pobres en términos de

administración. Putnam muestra que estas diferencias están asociadas con los niveles de desarrollo económico, así como con los niveles de satisfacción de los ciudadanos con el régimen. ¿Cómo explicar, sin embargo, estas diferencias regionales?

*Capital social:* la explicación del rendimiento institucional en la obra de Putnam tiene un claro sabor toquevilliano, actualizado con jerga de *rational choice* y teoría de las redes sociales. El autor sostiene que el verdadero motor de la democracia es la tradición cívica de cada región, la fortaleza de la sociedad civil entendida en términos de capacidad para la acción colectiva (lo que él denomina el "capital social" de cada región). El tratamiento de esta variable está asentado en una larga tradición teórica republicana que enfatiza la participación de los ciudadanos en la vida pública. Lamentablemente, Putnam nunca termina de ofrecer una definición exacta de lo que su idea de "civildad" (*civiness*) representa. En su tratamiento del tema a lo largo del capítulo cuatro, el autor ofrece un buen panorama intuitivo de la idea, pero la ausencia de una definición detallada complica la tarea del lector. Para operacionalizar el concepto, el estudio apela a un índice complejo basado en cuatro indicadores: el grado de voto preferencial (una forma de voto que permite favorecer a candidatos

individuales, y que Putnam toma como una medida de clientelismo), el nivel de lectura de diarios en la región, la participación electoral en plebiscitos, y la participación en asociaciones voluntarias dedicadas a la cultura y a los deportes.

El estudio realiza un trabajo impecable en mostrar la asociación empírica entre las variables dependientes e independientes. Por medio de una hábil utilización de gráficos, mapas y correlaciones, Putnam sostiene consistentemente a lo largo del libro la vinculación entre los niveles de capital social y el grado de rendimiento institucional de las democracias locales. La vinculación teórica, desafortunadamente, permanece un poco oscura. Hacia el final de la obra, Putnam debate de qué modo las redes sociales ayudan a resolver los problemas de acción colectiva, pero el vínculo exacto entre el desarrollo de la civilidad y la eficacia del gobierno permanece, para mí gusto, inexplorado. El capítulo cinco ofrece una perspectiva histórica del problema e intenta explicar los orígenes de la tradición cívica italiana remontándose al siglo XIII y al surgimiento de las ciudades-estado en el norte de país. El flujo de este argumento histórico, sin embargo, es la parte del libro que ha sido más criticada. En un artículo recientemente publicado en la *American Political Science Review*, Sidney Tarrow ha señalado que este lado del estudio "ha causado

la mayor perplejidad entre los historiadores".<sup>1</sup> Vale la pena resaltar, sin embargo, el enorme esfuerzo realizado por Putnam con el fin de integrar diferentes enfoques al estudio: la perspectiva institucional se ve combinada con los métodos cuantitativos, el análisis histórico y los enfoques de *rational choice*.

*Relevancia del trabajo:* haciendo funcionar la democracia ofrece un infinito número de matices interesantes y de problemas adicionales que por una cuestión de espacio no pueden ser discutidos aquí, pero es esencial resaltar que se trata de uno de los grandes libros de los últimos tiempos, y de una obra que todo politólogo y cientista social (en especial quienes se dedican a los estudios comparados) no debería dejar de leer. En particular, creo que el trabajo de Putnam anticipa las principales líneas de la discusión sobre la democracia en los próximos años. Putnam comparte con otros estudiosos de la política comparada un creciente interés por los problemas de la calidad de la democracia. En su visión, la calidad del régimen se identifica con los niveles de rendimiento institucional, pero

<sup>1</sup> Tarrow, Sidney. "Making Social Science Work Across Space and Time: A Critical Reflection on Robert Putnam's Making Democracy Work", *American Political Science Review*, vol. 90, junio de 1996, pp. 389-399.

otros autores han enfatizado otras dimensiones del problema, como la participación electoral, la competencia partidaria, los derechos políticos y las libertades cívicas, etcétera.<sup>2</sup>

El trabajo de Putnam también nos recuerda, en mi opinión, que la política comparada no solamente aborda naciones como unidades de análisis, y que el estudio de unidades políticas a nivel subnacional (como provincias, estados, o regiones administrativas) ofrece un amplio potencial de investigación. Al restringirse a la política dentro de un solo país, los estudios subnacionales permiten mantener constantes variables críticas (por ejemplo los factores culturales) lo que resulta importante en términos metodológicos. También permiten utilizar datos de encuestas y fuentes estadísticas que a veces resultan difícilmente comparables en diferentes países.

Al mismo tiempo, la presencia de un elevado número de unidades políticas (como mencionaba Putnam, cuenta con veinte regiones) ofrece una solución para el problema clásico de los "pocos casos" en política comparada. Y lo que es más importante, los estudios subnacionales prometen ofrecer respuesta a importantes problemas teóricos. La cuestión de las diferencias regionales es esencial para el funcionamiento de la democracia, como el trabajo de O'Donnell sobre las "zonas marrones" ha sugerido.<sup>3</sup> Todos estos aspectos muestran que la obra de Putnam está llamada a ejercer una importante influencia intelectual y que, a pesar de sus problemas, constituye una importante propuesta para las ciencias sociales en el futuro cercano.

*Anibal Pérez Liñán*

<sup>2</sup> Véase, por ejemplo, el libro de Kim Hill comparando las democracias en los estados norteamericanos titulado *Democracy in the fifty states*, Lincoln, University of Nebraska Press, 1994. Y el reciente trabajo de Larry Diamond "Is the third wave over?", publicado en *Journal of Democracy*, vol. 7, Julio de 1996 (pp. 20-37). Para una discusión sobre el contexto teórico de este problema véase mi trabajo titulado: "El estudio de la democracia en perspectiva comparada: nuevas preguntas, viejas respuestas", a ser publicado en la Revista *POSTData*, No. 3.

<sup>3</sup> O'Donnell, Guillermo, "On the State, Democratization, and some Conceptual Problems", *World Development*, vol. 21, agosto de 1993, pp. 1.355-1.369.