

CONFIANZA, BUEN GOBIERNO Y DEMOCRACIA*

Comentarios al libro de Robert D. Putnam *Making Democracy Work*, Princeton, U. de Princeton, 1993.

Enrique Contreras Suárez

Introducción

Aquellos lectores interesados en la democracia distributiva, en la política social y en la capacidad práctica de las ciencias sociales, encontrarán un gran deleite en la lectura de este trabajo de investigación. El trabajo del doctor Putnam sobre la construcción de los "buenos gobiernos" se desarrolla principalmente en Italia, a lo largo de 20 años de investigación, durante los cuales acumula un convincente marco teórico y un impresionante conjunto de información empírica. La explicación de los logros democráticos, cívicos y económicos e igualitarios de la región de Emilia-Romagna, acto central de este drama social, nos lleva directamente al tema del dualismo estructural, de los varios México y a los mecanismos que hacen posible que las instituciones respondan eficientemente, en algunos casos, a los siempre presentes y desgarradores conflictos sociales, y en algunos otros no lo puedan hacer. El siguiente comentario se hace con el fin de apoyar los trabajos que actualmente desarrolla el seminario de profesores del área técnico-instrumental de la coordinación de sociología, componente del nuevo plan de estudios. Estos profesores estamos interesados en construir un marco de referencia para la docencia en políticas y proyectos sociales, a partir de los temas mencionados al inicio.

El papel de los bienes y servicios básicos (*bysb*) en su teoría

El autor parte de la definición de que "un buen gobierno" tiene que estar fundado moralmente y de que su principal función democrática

* Aportación al Seminario de Proyectos Sociales de la Coordinación de Sociología de la FCPyS.

consiste en facilitar un cierto sentido distributivo del consumo (acceso) de los *bysb*; elevar la eficiencia de su producción; fomentar la innovación y la creatividad, y obtener por ello una respuesta favorable de los ciudadanos. Estas funciones deben tener una cierta constancia en el tiempo.

La primera función se expresa como la obligación de un buen gobierno de dar servicios de calidad a la mayoría de los ciudadanos, más que servir a intereses de grupos particulares.

La segunda función la considera de apoyo a los productores privados para que lleven a cabo exitosamente proyectos encaminados al bien común como proyectos de desarrollo regional y proyectos que fortalezcan sus lazos de solidaridad horizontales y sus cooperativas productivas. También considera favorablemente el apoyo a la microempresa, a la capacitación en el trabajo y el fortalecimiento de la infraestructura.

La innovación y la creatividad son funciones del poder legislativo y permiten identificar nuevas necesidades, experimentar nuevos servicios y nuevos incentivos para la iniciativa privada.

El cumplimiento de la cuarta función tiende a la elevación de la legitimidad de las acciones gubernamentales y representa una medida de salvaguarda ciudadana en contra de la imposición de normas externas, incompatibles con los consensos internos alcanzados.

La constancia en el tiempo de estas funciones contribuye a que se fortalezcan actitudes favorables a la democracia, por medio del cambio institucional, capaces de superar coyunturas, accidentes y acciones de personas individuales. Define institución en un sentido amplio como “las reglas del juego en una sociedad” siguiendo a D. North (1990). Contribuye también a que se produzcan círculos virtuosos de la acción gubernamental, que se despliegan en buenos gobiernos regionales, en la imitación de acciones de unos gobiernos hacia otros, y en una renovada capacidad gubernamental para enfrentar con su eficiencia y responsabilidad los intereses y las normas en conflicto imperantes en la sociedad. De conseguirse estos logros, las acciones institucionales estarían modificando el *status quo*.

Algunos de los indicadores de eficiencia de la acción gubernamental relacionados con el consumo y la producción de *bysb*, usados por Putnam son los siguientes:

- El número de satisfactores sociales cubiertos, que le indica exhaustividad de la acción gubernamental.

- Programas de apoyo a la microempresa, capacitación en el trabajo, indicadores de consistencia interna.
- Legislación sobre el control de la contaminación del aire y del agua, clínicas de medicina preventiva, protección al consumidor, que son indicadores de capacidad de detección de nuevas necesidades.
- En materia de alimentos, salud y vivienda, capacidad de entregar directamente el servicio, riqueza del repertorio de políticas, y efectividad en el uso de presupuestos extraordinarios del gobierno federal, por parte de un gobierno local, y capacidad para ejercer estos presupuestos extraordinarios completos, en un lapso razonable de tiempo.
- En la producción de bienes relevantes para la imagen y la especialización regionales, tradicionales, entrega de incentivos, apoyo a empresas mixtas que entregan servicios de uso colectivo, (como los centros de negocios de Emilia Romagna) y, en sentido negativo, capacidad para ejercer estos presupuestos extraordinarios completos, en un lapso razonable de tiempo.
- Gasto *per cápita* en la construcción de unidades médicas locales y en la construcción de viviendas populares, unidas a la magnitud de las correlaciones negativas que sostienen con la salud de la población (tasas de morbilidad y mortalidad infantiles) y su capacidad de gasto.

Por medio de la validación se enfrenta la afirmación individualista y liberal de que estos satisfactores no son necesarios, porque su disponibilidad no es deseada por la población más desfavorecida y/o de las regiones más atrasadas. Esto es, con la validación, los indicadores se vuelven más poderosos y se vinculan con debates teóricos.

Explicaciones de las variaciones regionales de la eficiencia de la acción institucional

Las explicaciones se inclinan por dos vertientes principales:

- La modernidad socioeconómica, que representa a los efectos de la revolución industrial.

- La comunidad cívica que son patrones de involucramiento ciudadano y de solidaridad social.

Putnam piensa que es esta última la explicación más fuerte.

La *modernidad* se refiere a migraciones del campo a la ciudad, el crecimiento de las condiciones de vida, los cambios en la estructura de clases, la profundización del capital físico y humano, la elevación de los niveles de educación y salud, la multiplicación de la capacidad económica y tecnológica. El PIB es el indicador más usado.

La *comunidad cívica* o virtud cívica se caracteriza, en primer lugar, por el interés en los asuntos públicos y la devoción hacia las causas públicas (87). Esta caracterización es de grado. En segundo lugar, por los efectos de la actividad política sobre el bien público. En tercer lugar, por la búsqueda de la equidad política, la solidaridad, la confianza y la tolerancia. Las normas y los valores de la comunidad cívica cobran vida y se refuerzan en estructuras sociales y prácticas particulares que son los lazos horizontales que se tejen en las asociaciones civiles y que contribuyen a la eficiencia y la estabilidad del gobierno democrático.

Para Putnam interés privado e interés público no son sinónimos de egoísmo y altruismo, ya que en ninguna acción social está ausente el interés propio, y no en todas las acciones a favor de lo público aparece el altruismo. Tocqueville en *La democracia en América* hablaba del "interés propio adecuadamente dicho" o sea, que "el interés propio" se define en el contexto de necesidades públicas más amplias, el interés propio "iluminado" más que el "miope", el interés propio que está vivo en los intereses de otros" (88). Lo contrario es el "familismo amoral", concepto de E. Banfield (1958:85) que significa "maximizar las ventajas materiales y de corto plazo de la familia nuclear y que asume que todos los demás actuarán de la misma manera.

Los partidos políticos, los sindicatos y las iglesias no deben ser asimilados sin más con las cooperativas u otras asociaciones civiles. Cada uno de aquéllos tiene sus particularidades.

Operativamente la comunidad cívica se mide por un índice formado por las siguientes variables.

- Proporción de personas adultas inscritas en asociaciones culturales y deportivas.
- Proporción de personas que leen periódicos habitualmente.

- Importancia relativa del ausentismo electoral en un número mínimo de elecciones recientes.
- Importancia relativa de los electores participantes en referenda recientes, especialmente en aquéllas relacionadas con asuntos del bien común.
- Importancia relativa de los electores participantes en votaciones para candidatos personales más que partidarios.

Cuando una comunidad goza de una igualdad política, todos los ciudadanos comparten iguales derechos y obligaciones, lo que le permite establecer lazos horizontales de reciprocidad y cooperación y dejar lazos verticales de autoridad y dependencia. Sin embargo, la igualdad política no cumple sus objetivos si no se complementa con un liderazgo adecuado, que sea responsable ante sus conciudadanos. La importancia del liderazgo rivaliza con la importancia de la comunidad cívica, pues no está decidido qué es lo que es primero, si el compromiso de los líderes con la igualdad o el compromiso de los ciudadanos.

“Las actitudes de las élites y de las masas son verdaderamente dos lados de una misma moneda, unidas por un equilibrio que se refuerza mutuamente” (104).

Se habla de equilibrio porque las combinaciones ‘incongruentes’, recordando a la incongruencia de *status*, son inestables.

Los ciudadanos comprometidos con virtudes cívicas y que gozan de igualdad política se enfrentan entre sí por diferencias de interés y estos conflictos se pueden volver inmanejables de no compartir valores sobre los bienes colectivos, la tolerancia y confianza mutuas. La importancia de estos valores se refleja en la siguiente cita de Tocqueville (*La Democracia...*)

“La confianza interpersonal es probablemente la orientación moral que más se debe difundir entre las personas, si se ha de mantener una sociedad republicana” (89).

Sin estos valores, los miembros de asociaciones voluntarias más fácilmente desertan de las acciones colectivas.

Las asociaciones civiles, las cooperativas y las pequeñas empresas

El estudio de la reproducción de las asociaciones civiles, las cooperativas y las pequeñas empresas ha sido descuidado por los teóricos de la elección racional individual y de la acción colectiva (E. Ostrom, 1990).

Su contribución a la comunidad cívica se puede evaluar según sus efectos internos y externos sobre las personas miembros. Los hábitos de solidaridad y del bien público y la renovación de ideas se transmiten entre ellos. En lo individual, los miembros de asociaciones civiles, aun cuando no sean políticas, son capaces de exhibir mayor sentido de la cooperación y disciplina, mayor sofisticación política, confianza social, participación política, tolerancia y aprendizaje del manejo de conflictos (90-91).

En el nivel regional o agregado, la cooperación voluntaria se facilita en una comunidad que ha heredado un monto considerable de capital social. El capital social se refiere a elementos morales como la confianza, las normas y redes, necesarias para elevar la eficiencia de la sociedad. Pero no se trata de cualquier confianza, como la confianza hacia un extraño o un técnico, sino de una confianza íntima y familiar, unida a individuos insustituibles; una confianza "gruesa", pero en contextos más amplios e impersonales, se requiere otra forma de confianza, basada probablemente en el conocimiento técnico y validado institucionalmente (171).

Más que instituciones económicas las asociaciones civiles comunales de cooperación, son mecanismos potenciadores de la solidaridad general de una comunidad. Adicionalmente el capital social contribuye a reducir la necesidad de capital físico (herramientas y equipo) que se puede intercambiar, volviéndolo más productivo y acortando su periodo de amortización. Pero a diferencia del capital convencional, el capital social tiende a acumularse con su uso y que se deprecia, si no se usa. Adicionalmente, el capital social es un bien público y no privado.

La gran difusión de las asociaciones mutualistas de crédito, de las cooperativas de abasto y de las tradicionales formas de mano vuelta o de ayuda mutua representan un fenómeno global, que tiende a reducir la angustia de la inseguridad entre personas de escasos recursos y que muestran una gran desconfianza hacia grupos mayores, o grupos familiares. Pero que poco tiene que ver con una previa ética que apunta hacia la unidad de todos los hombres o hacia una visión orgánica de la sociedad (C. Geertz, 1962:241-263) (169).

Sin embargo, tanto en el nivel individual como en el de los grupos, las decisiones tomadas pueden vincularse más con la ejecución y el beneficio de personas o grupos y menos con la eficiencia instrumental de medios y fines(102). Si aquellas actitudes se reproducen en las asociaciones civiles, esto puede llevar al aliento del clientelismo y la exclusión. De allí la importancia de fomentar la democracia al interior de las asociaciones civiles y de no aislarlas artificialmente de su contexto.

En ausencia de la disponibilidad de asociaciones cívicas, las masas se sienten más tentadas a recurrir a los dirigentes autoritarios, como una forma para escapar de la anarquía y de la impotencia. De allí la facilidad con que en ciertas regiones aparecen grupos paramilitares o paramafiosos.

Desarrollo económico y tradiciones cívicas

En el determinismo económico, la comunidad cívica se considera un epifenómeno del crecimiento económico, como la espuma de una ola: sólo el bienestar económico puede sustentar una cultura del involucramiento cívico. Pero existen interpretaciones alternativas, en que el involucramiento cívico antecede al crecimiento económico y otra más en que se da una interacción compleja entre ambos para dar cuenta de la prosperidad. Una interpretación justa depende bastante del espacio de tiempo seleccionado. En el mediano plazo, la cuestión de la antecendencia de un fenómeno sobre el otro, pasa a convertirse en momentos de un proceso largo. El crecimiento económico unido a la comunidad cívica constituye un núcleo explicativo más poderoso que el crecimiento económico fuerte y anterior.

Una vez establecido (dicho núcleo), la prosperidad afecta favorablemente a la civilidad, mientras que la pobreza probablemente desaliente su emergencia, al modo de dos círculos interconectados, uno virtuoso y otro vicioso (162). La experiencia histórica previa de la cooperación gremial y artesanal, de las asociaciones culturales y de ayuda mutua representa un poderoso antecedente para dar cuenta de la reproducción actual de la comunidad cívica.

Si se observa el fenómeno del desarrollo regional desigual italiano, en el mediano plazo, se ve que no es tan alta la estabilidad económica

como la civilidad comunitaria, a partir del siglo XII (152). Entonces se observa que las regiones más cívicas no comenzaron siendo las más ricas y no siempre lo han sido. Si a partir de la década del setenta de este siglo se observa una elevada correlación entre la economía y la comunidad cívica, ella tiene apenas un siglo de existir. A esta correlación se hará referencia posteriormente, pero primero se tocarán las tendencias históricas. Los procesos de crecimiento y bienestar económico parecen adaptarse a los patrones preexistentes de civilidad, aunque esa adaptación es compleja.

La ampliación de la brecha económica norte-sur en la historia moderna italiana obedeció a fenómenos externos (relacionados con la apertura comercial) unidos a fenómenos internos (política fiscal, el predominio del capital bancario, la aparición de externalidades de mercado así como los talleres de enseñanza en la acción) (159). Ellos beneficiaron al norte italiano. Pero además el norte se desarrolló porque fue capaz de responder mejor a los retos y oportunidades de los siglos XIX y XX, gracias a su base cívica.

Los fenómenos que especifican la difusión de la base cívica desde los espacios locales a los espacios regionales e interregionales contribuyen a la explicación de la brecha económica norte-sur. Se han creado durante las tres últimas décadas distritos industriales que siguen los pasos previstos por Alfred Marshall y que forman una "tercera Italia", alrededor de Emilia Romagna. Su composición se apoya en una tecnología avanzada, empresas pequeñas y altamente productivas, actualizadas comercialmente, y que practican la especialización flexible.

Entre los rasgos distintivos de estos distritos descentralizados pero integrados está aparentemente una combinación contradictoria entre competencia y cooperación. Las empresas compiten vigorosamente por la innovación en estilo y eficiencia, mientras cooperan en los servicios administrativos, la compra de materias primas, las finanzas y la investigación. Estas redes de pequeñas empresas combinan una baja integración vertical y una alta integración horizontal, por medio del subarriendo extensivo y el uso de una sobreexplotación (*putting out*) que se apoya en negocios extra con competidores temporalmente subempleados. Asociaciones industriales activas proveen ayuda administrativa y aún fiscal, en tanto que el gobierno local tiene un papel activo en la provisión de la infraestructura social necesaria y de servicios,

tales como entrenamiento profesional, información sobre mercados de exportación y las tendencias en la moda mundial etcétera (160), que no podrían adquirirlos individualmente.

A estas características socioeconómicas se une una rica red de organizaciones económicas y políticas que permiten el equilibrio entre la competencia y la cooperación; una intensa movilidad social (entre posiciones asalariadas y por cuenta propia y viceversa) y las prácticas del "compromiso social", que contribuye a la resolución de conflictos y acelera la velocidad de difusión. Con dicha red se crea un sentido de la ventaja del trabajo colectivo y de la solidaridad profesional, que constituyen la base y el límite para la competencia entre las empresas (161). Con ella los arreglos institucionales tejidos alrededor de la cooperación son más un resultado que una causa. En el fondo está la confianza mutua, la cooperación social y un desarrollado sentido del deber cívico. Las discusiones sobre la innovación continúan en el tiempo libre, en cafés y bares o en las calles. Se trata de un ambiente de la "oportunidad", que no se da en ambientes clientelares y excluyentes.

Entre los argumentos esgrimidos a favor del poder explicativo de la comunidad cívica sobre la modernidad socioeconómica, de 1970 a la fecha, están los siguientes:

– Si bien es alta la correlación estadística entre el índice de desempeño institucional y la modernidad económica, subsiste una cierta variación al interior de cada cuadrante de la distribución bivariada, que es mayor, en comparación con la variación de cada cuadrante en el caso de la correlación entre el desempeño institucional y el índice de comunidad cívica.

– Empíricamente el índice de comunidad cívica presenta correlaciones altas y significativas: en sentido positivo con la eficiencia institucional (buen gobierno); en sentido negativo con un índice de "clientelismo".¹

– La predisposición personal para acudir al favoritismo personal con funcionarios o representantes para resolver problemas personales no

¹ Este índice se basa en la dicotomía entre el hábito de seguir los canales institucionales para resolver problemas personales o acudir a la influencia de un funcionario personalmente conocido o que puede resolver el problema personalmente. Putnam aplicó una encuesta nacional a representantes de poderes legislativos regionales. El indicador es la descripción personal de la manera de hacer política en su distrito como "programática" o "clientelar" (favor personal), que presentó una amplia variabilidad regional.

mantiene correlaciones altas con variables usualmente ligadas con la participación política, tales como educación, clase social, ingreso, interés político o edad. Sus asociaciones mayores se dan en términos regionales. Es decir, que el acudir a recibir favores no depende tanto de quién se es sino de dónde se encuentra uno. Esta información se basa en una encuesta nacional a regidores municipales (101).

– Usando la misma fuente de información, se ven diferencias en los contenidos de las peticiones personales hechas. En regiones menos cívicas las personas acuden para pedir favores relacionados con empleos o recomendaciones, en tanto que en las más cívicas el contenido se relaciona con la resolución de asuntos de interés colectivo. En estas últimas regiones no sólo acuden menos personas a pedir favores personales sino que cuando lo hacen, estos favores se refieren más a asuntos del bien común (101).

– Con la fuente de información mencionada, existen diferencias interesantes en la composición social de las élites regionales, entre regiones con diferente grado de “civismo comunitario”. Los líderes políticos de las regiones menos cívicas son reclutados de un estrato social educativo alto, en tanto que entre los líderes de las regiones más cívicas se encuentran universitarios y de menor escolaridad (101).

– Nuevamente basándose en la misma fuente de información, varía la simpatía de los líderes políticos hacia la equidad política y la participación ciudadana directa en asuntos locales. Los líderes de las regiones menos cívicas se muestran más escépticos de la sabiduría (capacidad) de los ciudadanos y hasta muestran, en algunos casos, sus dudas acerca de la conveniencia del sufragio efectivo. Prefieren un liderazgo personal fuerte y ejercido por personas de un prestigio reconocido, que corresponde a la continuidad de las élites tradicionales.

– Los líderes políticos de las regiones más cívicas están más predispuestos a establecer arreglos ante conflictos, con lo que es más fácil resolverlos. Esto es importante, porque el recelo de muchos líderes políticos hacia la participación ciudadana directa consiste en la probabilidad de que crezcan los conflictos y se vuelvan inmanejables. En regiones más cívicas no desaparecerán del todo los conflictos, pero ellos serán más fácilmente resueltos, porque sus dirigentes tienen menos temor de establecer arreglos.

– Las actitudes cívicas personales varían según el civismo comunitario. En regiones menos cívicas es más frecuente que las personas se sientan explotadas, alienadas e impotentes, aunque ciertamente influye

sobre ellas la baja educación, lo que complica la interpretación. Cuando se combinan los efectos del civismo comunitario y la educación, se ve que

los ciudadanos educados en las regiones menos cívicas se sienten casi tan impotentes como los ciudadanos menos educados en las regiones más cívicas...El contexto comunitario tiene un efecto aún más penetrante entre los menos educados que entre los más educados. Las diferencias de clase en impotencia se agudizan en las regiones menos cívicas... (110-11)

De las normas de reciprocidad a las redes de compromiso

Existen importantes vinculaciones mutuas entre lo descable, lo responsable y el buen gobierno. La responsabilidad, expresada a partir de la consideración de los efectos de las acciones sobre otras personas afecta las normas y les permite a los afectados participar en el control normativo. Las normas se inculcan y sostienen con la educación moral y las sanciones, aun cuando no sean leyes, pues se basan en la esperanza de mantener la reciprocidad y la confianza social (171).

Cuando la reciprocidad se generaliza y va más allá del mero intercambio esporádico de objetos de igual valor, se establece una relación social de intercambio en el que los favores recibidos en el presente se pagarán en el futuro. Esta relación social representa un componente productivo fundamental del capital social, pues difunde rápidamente información personalizada sobre quién es confiable; restringe el oportunismo; equilibra el altruismo de corto plazo con el interés o beneficio propio de mediano plazo, y reduce la explotación entre los participantes. La fortaleza de estas relaciones reduce la posibilidad de los aprovechados (*free riders*) y enseña a los participante a manejar el conflicto social (173).

Nace en los participantes de esas redes un gusto por controlar el tipo de gobierno en que están inmersos, hasta parar la corrupción, las labores sucias (178).

La confianza en los gobiernos nace también de la congruencia entre lo que los gobernantes dicen y lo que hacen, entre la fantasía y la realidad. Pero esa congruencia la exigen los ciudadanos con el ejercicio de medios adecuados de control.

Adicionalmente nace en los participantes de redes de reciprocidad el gusto por la creatividad, por "aprender-haciendo". De esta manera el cambio jurídico y político-electoral se vuelven informales, al penetrar en la sociedad y sobreviene el cambio social (J. Friedmann, 1987).

En el caso italiano, Putnam muestra que las redes de compromiso históricamente fomentaron y no inhibieron el crecimiento económico y, más recientemente, que la región más cívica pudo crecer económicamente más rápido. Para él una sociedad fuerte lleva a un crecimiento económico fuerte (176). Con una sociedad fuerte las relaciones entre el Estado y el mercado se vuelven virtuosas y mecanismos alternativos para resolver problemas sociales (181).

Sin embargo, algunos teóricos de la llamada acción colectiva no están de acuerdo en los efectos acumulativos que supuestamente vinculan las normas con las redes de compromiso. Macur Olson (*The Rise and Decline of Nations*) se muestra partidario del ejercicio vertical de la autoridad, pues para él la multiplicación de pequeños grupos locales le restan eficiencia. Una representación de este desbalance sería: "una sociedad fuerte y una economía débil". Esto se ve más claramente en los Estados recién formados. Según este autor, los pequeños grupos no tienen incentivos para trabajar a favor del bien común de la sociedad y son incapaces de enfrentar los costos que significa hacer trámites y restringen la velocidad de la difusión tecnológica.

Las tradiciones políticas en la descentralización del poder tienen un gran peso, que obscurece el posible peso que pudieran tener los deseos o preferencias individuales. Estados Unidos y América Latina partieron de equipamientos jurídicos similares, pero su desempeño económico fue diferente. También fue diferente su descentralización del poder. Los regímenes verticalistas, explotadores y centralizados impiden a sus gobernados apreciar y aprovechar los retos y posibilidades que se presentan (179).

La eficiencia de las instituciones se ve profundamente influida por el contexto social y la historia. En lenguaje humanista, las instituciones responsables y efectivas dependen de las virtudes y prácticas republicanas. Con su ausencia, el familismo amoral y el establecimiento de redes de reciprocidad pueden ser mecanismos alternativos, pero el primero es económicamente menos eficiente que las segundas.

Bibliografía

- Banfield, Edward C., *The Moral Bases of a Backward Society*, Chicago, The Free Press, 1958.
- Friedmann, John, *Planning in the Public Domain: from Knowledge to Action*, Princeton, Universidad de Princeton, 1987.
- Geertz, Clifford, "The Rotating Credit Association: a 'Middle Rung' in Development", en *Economic Development and Cultural Change*, 10, abril, 1962.
- North, Douglas, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Nueva York, Universidad de Cambridge, 1990.
- Orstrom, Elinor, *Governing the Commons: the Evolution of Institutions for Collective Action*, Nueva York, Universidad de Cambridge, 1990.