

Making democracy work*Civic traditions in modern Italy*

Robert D. Putnam, Princeton University Press, 1993.

Zelden een boek gelezen dat zo op zijn tijd komt en zo verhelderend werkt als *Making democracy work*. *Civic traditions in modern Italy* van Robert D. Putnam. Nu in Italië een politieke en institutionele revolutie aan de gang is, die deze jonge natie staat op haar grondvesten laat daveren (zie het artikel over de Lega Nord in dit nummer), toont een team van Amerikaanse onderzoekers aan dat positieve institutionele verandering niet altijd en niet noodzakelijk uitmond in een andere politieke praktijk of een meer 'performant' beleid. De onderzoeksresultaten slaan op de voorbije twintig jaar en op de prestaties van de regionale regeringen die in 1972 aan de slag gingen. In het algemeen blijkt uit die resultaten dat de regeringen in Noord- en Noord-centraal-Italië, met die van Emilia-Romagna en Veneto op kop, allemaal beter voor de dag komen dan de regeringen in de Mezzogiorno. Vrijwel alle indicatoren die door de onderzoekers werden getoetst, wijzen in die richting. Vervolgens gaan dezelfde vorsers op zoek naar factoren ter verklaring van het succes of het falen van een institutionele hervorming die gelijktijdig in Noord- en Zuid-Italië is doorgevoerd en die tot zulke ongelijke uitkomsten heeft geleid.

Op zich is het natuurlijk niet wereldschokkend dat de Noorditalianen een beetje harder en efficiënter werken dan hun zuidelijke landgenoten. In Italië is het bovendien geweten dat de door de ex-communisten (de Partij van de Democratische Linkerzijde, PDS) geregeerde regio's tot de best bestuurde (en de meest welvarende)

van Italië behoren. Ook Putnam en zijn medewerkers erkennen dat. Maar ze schrijven die successen niet op de eerste plaats toe aan de bestuurlijke kwaliteiten van de PDS, maar aan het feit dat die kwaliteiten op een bijzonder vruchtbare 'civiele' bodem zijn gevallen. Niet de natuur van de politieke traditie die regeert is doorslaggevend voor de 'institutionele performantie', maar de sociale en historische context waarin moderne bestuurders opereren. Met andere woorden: de PDS regeert in het historische gebied - dat van de stadsstaten en stadsrepublieken - waar sinds de twaalfde eeuw, met wisselend politiek en economisch succes weliswaar, een solide civiele traditie is gegroeid. Actuele politieke stabiliteit, efficiënt beleid en zelfs economische vooruitgang worden in die visie gekoppeld aan het bestaan van een ontwikkelde civiele gemeenschap. Des te civielere de regio, des te performanter de regering.

Putnam en zijn medewerkers geven uiteraard een definitie van wat onder een 'civic region or community' dient te worden verstaan. Het gaat om een streek of gemeenschap met een dicht netwerk van verenigingen, met burgers die actief participeren in zaken van algemeen belang, met attitudes die respect voor (en vertrouwen in) de wet betonen en met een politiek bedrijf dat met meer 'egalitaire patronen' werkt. Psycho-sociaal gesproken betreft het een complex van normen, waarden en attitudes waardoor mensen gemakkelijk(er) communiceren, samenwerken en zich collectief organiseren. De 'horizontale solidariteit' en de 'horizontale netwerken' die daarvan het gevolg zijn, vormen het basiskarakter van de civiele regio. In een dergelijke regio is een hoeveelheid 'sociaal kapitaal' voorhanden, waarvan het belang door adepten van

het privé-initiatief in de samenleving nogal eens wordt onderschat.

Volgens Putnam treft men in Noord- en Noordcentraal-Italië zulke civiele regio's aan. Dat komt omdat in het Noorden reeds in een vroeg stadium feodale banden werden doorsneden, de macht van de kerk werd ingeperkt, een professionele (stads)administratie tot stand kwam, met burgerdeugden werd gedweept en een burgerlijke cultuur door de lokale oligarchieën werd gestimuleerd. In de tijd van Machiavelli waren de stadsrepublieken economisch welvarend en politiek goed georganiseerd. Hoewel het 'egalitarisme' van de rijken van toen niet mag worden overdreven en de stadsrepublieken 'oases temidden van een feodaal woud' waren, werden in Noord- en Noord-centraal-Italië reeds in de middeleeuwen de socio-culturele grondslagen gelegd voor de politieke en institutionele 'performantie' van de moderne tijd.

Zoals Putnam aantoont, vindt men een soortgelijke ontwikkeling, met analoge socio-culturele grondslagen, niet terug in de Mezzogiorno. De graad van politieke participatie van de burger in het Zuiden is daarbij niet lager dan in het Noorden, maar wel radicaal verschillend. De Amerikaanse onderzoekers hebben achterhaald dat burgers in de Mezzogiorno zelfs frequenter hun verkozenen opzoeken dan die in het Noorden, zij het dan wel om voor zichzelf en op individuele basis in een pure patronage-relatie voordelen te bekomen. Die 'verticale politieke relaties', die een excessief isolement van het individu weerspiegelen, compenseren in het Zuiden de afwezigheid van een dicht netwerk van 'horizontale relaties' zoals dat in het Noorden is gegroeid.

Zuiditalianen kennen weinig sociale banden buiten de familie. Zij hebben eeuwenlang persoonlijke overlevingsstrategieën gepraktiseerd, waarbij begrippen als burgerschap, 'civic trust' en vertrouwen in de wet holle of onbekende begrippen waren. Het Zuiden was 'a great social disgregation' (Antonio Gramsci). Sociaal kapitaal en horizontale solidariteit vond men terug in aberrante vormen zoals de mafia en de camorra. Onnodig te zeggen dat dit sociale syndroom als een zeer particulier uitvloeisel kan worden beschouwd van eeuwenlange onderdrukking door de Noormannen, de Habsburgers en de Bourbons. Op die historische bodem kunnen institutionele hervormingen slechts zeer geleidelijk rijpen en wijzigt een politieke cultuur of praktijk zich bijzonder traag.

Making democracy work is geen boek over de kloof tussen Noord- en Zuid-Italië. Het boek maakt wel duidelijk waarom de toenemende kloof tussen Noord en Zuid de centrale issue is van de moderne Italiaanse geschiedenis, en waarom een regionalistische partij als de Lega Nord aan het politieke firmament is verschenen. De Lega Nord bepaalt vandaag de politieke agenda vanwege de 'onrechtvaardige' transfers naar het Zuiden, het 'welvaartschauvinisme' van de rijke noorderlingen en de aantoonbare corruptie van veel politici in de Mezzogiorno (men vindt volgens Putnam inderdaad meer corrupte politici in de minder civiele regio's). Een meer fundamentele verklaring is echter dat het Zuiden, vanwege de hoger genoemde handicaps, veel minder goed was gewapend om de uitdagingen van de twintigste eeuw en de moderniteit aan te gaan. Toen de Italiaanse staat in 1860 werd gesticht, moest de industrialisering van het land, in Zuid én Noord, nog zo goed

als beginnen. Echter, reeds in het begin van de twintigste eeuw was de kloof tussen Noord en Zuid behoorlijk uitgediept, een fenomeen dat zich na de tweede wereldoorlog doorzette en, volgens Putnam, door de 'regionale hervorming' nog werd verergerd. Zo bekeken is het felle 'federalistische' credo van de Lega Nord ook een exponent van het snelle sociaal-economische moderniseringsproces van Italië in deze eeuw en juist daarom - zoals bij andere moderniseringsprocessen die 'ontsporen' - niet van risico's gespeend (zie het artikel over de Lega Nord).

Overigens geeft de studie van Putnam op dat punt - de band tussen socio-economische modernisering en institutionele performantie - niet veel antwoorden. Verder dan wat algemene opmerkingen zoals "socio-economische moderniteit heeft een zeer nauwe band met de civiele gemeenschap", "verbeterde institutionele performantie is een onlosmakelijk onderdeel van een moderniseringsproces" komt Putnam niet. Zoals gezegd staat de studie vooral stil bij de socio-culturele factoren die met institutionele performantie samenhangen en waaraan tal van interessante onderzoeksresultaten worden opgehangen. Zo is één van de meest frappante vaststellingen dat twintig jaar regionaal bestuur geresulteerd heeft in een meer pragmatische en minder ideologische benadering van beleidszaken. Die ideologische depolarisering vindt Putnam vooral opmerkelijk van de kant van linkse bestuurders (PCI, PDS), bij wie de institutionele hervorming een zeer tolerante, pragmatische houding heeft bevorderd. Aan het eind van Making democracy work trekt Putnam enkele prikkelende en soms pessimistische conclusies. Het Italiaanse voorbeeld roept immers ook

vragen op over de performantie van democratische instellingen in pas gedekoloniseerde ontwikkelingslanden of in Europese landen die een andere sociale, politieke en culturele geschiedenis achter de rug hebben. Wat dat laatste betreft, springt meteen de grote maatschappelijke omwenteling in Oost-Europa in het oog. Immers, ook daar is het de vraag of de nieuwe democratische instellingen een fundamentele wijziging in de politieke praktijk kunnen teweeg brengen. Indien de hypotese van Putnam klopt en historische (civiele tradities) en sociale factoren (sociaal kapitaal) de efficiëntie van politieke instellingen in hoge mate conditioneren, dan zal men in Oost-Europa in de komende vijftienvintig jaar rekening moeten houden met een democratisch deficit en een tamelijk grote politieke instabiliteit. Immers, met uitzondering van de Tsjechische republiek is de 'civil society' in Oost-Europa bijzonder zwak ontwikkeld. In dat opzicht veruimt de studie van Putnam in aanzienlijke mate het begrip voor het multidimensionele karakter van het hervormingsproces in Oost-Europa. Voor Oost-Europa-vorsers kan het boek van Putnam dan ook zeer inspirerend werken. Making democracy work is echter op de eerste plaats een aanrader voor elke aankomende politieke en sociale wetenschapper.

Jan Vermeersch