

LA TEORIA POSTEMPIRISTA DE LA DEMOCRACIA DE DANILO ZOLO: UNA APROXIMACION

Por JOSEP MARIA FELIP I SARDA
y JOAQUIN MARTIN CUBAS

SUMARIO

I. INTRODUCCIÓN.—II. EPISTEMOLOGÍA.—III. COMPLEJIDAD Y EPISTEMOLOGÍA REFLEXIVA.—IV. UNA TEORÍA DEL PODER.—V. LAS TEORÍAS «CLÁSICA» Y «NEOCLÁSICA» DE DEMOCRACIA.—VI. LOS RIESGOS EVOLUTIVOS DE LA DEMOCRACIA.—VII. PARA UNA RECONSTRUCCIÓN DE LA TEORÍA DEMOCRÁTICA.

I. INTRODUCCION

La crisis económica de los años setenta no solamente puso en entredicho la viabilidad del Estado social, sino también la concepción «neoclásica» de la democracia. La crisis fiscal, la discutible eficacia del intervencionismo estatal para resolver los nuevos retos de la crisis económica y la consiguiente crisis de legitimación social de la democracia representativa en las sociedades democráticas avanzadas plantearon un debate que gira en torno a dos problemas relevantes: 1) el problema de las competencias y límites del Estado, y 2) el problema de las formas de organizar la participación democrática en el funcionamiento y control del Estado (1).

Según Miguel Angel Quintanilla, «los elementos teóricos de que dispone la tradición de la izquierda europea, especialmente los provenientes del marxismo, no son muy esclarecedores para la problemática que se nos plantea. Se ha dicho en repetidas ocasiones que en Marx no había una teoría coherente y completa del Estado. La actitud predominante entre los teóricos socialistas ha sido la de considerar el Estado liberal-democrático como un instrumento a utilizar para llevar a cabo el proyecto político socialista, manteniendo siempre en el horizonte la perspectiva de su eliminación o transformación radical como consecuencia de la transformación de todo el sistema social y económico». Se trata de una concepción instrumental del Estado

(1) M. A. QUINTANILLA: «Replanteamientos teóricos para el socialismo democrático» en *Programa* 2.000, Madrid, Siglo XXI, 1988.

democrático que, en la historia, ha dado lugar a dos deformaciones antidemocráticas: 1) el *socialismo real*, y 2) la *perplejidad* actual del socialismo democrático. En este último sentido, Quintanilla refiere que «si la única justificación teórica de la democracia representativa era la de que a través de su institución se podía llegar a implementar políticas socialistas orientadas hacia la igualdad social, una vez que entra en crisis esta posibilidad, se corre el riesgo de considerar que la participación política de la izquierda en las instituciones de la democracia-liberal pierde todo su interés. La reacción ante este fenómeno puede orientarse: o bien hacia el replanteamiento de la legitimidad de esta forma de organización de la vida pública, postulando formas alternativas de desarrollo de la democracia (democracia directa o revolución), o bien hacia posturas de adaptación conformista y resignada a las exigencias de la crisis en espera de tiempos mejores para recuperar la iniciativa política socialista».

En ambos casos se trata de la tradicional desconfianza de la izquierda hacia la democracia representativa, heredera de la concepción roussoniana. Esta entiende la democracia como el pleno ejercicio de la soberanía popular a través de la participación de todos los ciudadanos en unas condiciones de igualdad que no pueden darse en el capitalismo, dando lugar, en consecuencia, a que se consideren los principios liberales que constituyen la base de la democracia representativa como insuficientes para garantizar una auténtica democracia.

Así, no es de extrañar que expresiones como las de Norberto Bobbio, centrales en el proyecto socialista, sobre la inseparabilidad del socialismo y de la democracia, o en el sentido de que el socialismo consiste en la «profundización de la democracia», no dejen de contener cierta ambigüedad si no se concreta a qué tipo de democracia se hace referencia. Si después de la crisis de los años setenta el tipo de democracia con problemas es la representativa, entonces no cabe la menor duda de que se trata de profundizar en la democracia representativa, sobre todo cuando no media alternativa con la crisis pareja del socialismo real. Ahora bien, ¿de qué problemas se trata?, ¿es posible una alternativa? Muchos son los autores y las obras dedicadas a esta cuestión, pero creemos que la obra de Danilo Zolo (2) merece un tratamiento particularizado por los aspectos novedosos que puede presentar. Para este autor, nociones como «soberanía popular», «bien común», «participación», «consenso», «pluralismo», «opinión pública» aparecen cada vez más como palabras vacías que han perdido su significado originario (3). En este sentido, sostiene la necesidad de una «reconstrucción» de la teoría democrática a partir de una reconsideración gene-

(2) DANILO ZOLO es catedrático de Filosofía Política. Ha impartido Historia de las Doctrinas Políticas y Teoría del Estado a lo largo de su vida universitaria en distintos centros: Sassari, Siena o Florencia. Ha sido *visiting fellow* en las Universidades de Boston, Cambridge, Pittsburg y Harvard. Entre sus publicaciones destacan: *Stato socialista e libertà borghesi* (1976), *I marxisti e lo Stato* (1977), *Scienza e politica in Otto Neurath* (1986), *La democrazia difficile* (1989), *Reflexive Epistemology* (1989) e *Il principato democratico* (1992).

(3) D. ZOLO: *Il principato democratico*, Milán, Feltrinelli, 1992, pág. 9. Veremos cómo de su obra, sin embargo, algunas de estas nociones pueden cobrar un nuevo significado. Así, por ejemplo, la noción de bien común podría concretarse en otras como seguridad y derechos individuales.

ral de la noción de «democracia representativa». Para él, esta noción adolece de una fundamental falta de realismo y de complejidad en cuanto mantiene la asunción clásica de autonomía, racionalidad y responsabilidad moral de los ciudadanos. En las modernas sociedades informáticas, dominadas de las altas tecnologías y del poder persuasivo de los *media*, la autonomía individual no se puede dar por descontada. Por estas razones, Zolo recomienda la elaboración de una teoría postrepresentativa del sistema político que se inspire en la tradición del realismo continental, de Maquiavelo a Luhmann, pasando por Marx o Weber.

II. EPISTEMOLOGIA

Comprender su recomendación requiere cuando menos una breve referencia a los postulados epistemológicos de los que parte. Su posición la desarrolla —en el artículo «El empirismo de Norberto Bobbio y la relación entre filosofía política y ciencia política» (4)— mediante una discusión en la que su principal interlocutor es precisamente Norberto Bobbio. Para éste, la filosofía política tiene cuatro significados principales, distinguiéndose:

1. Un modo tradicional de entender la filosofía política como teorización y proyección de la «óptima república», o en términos más modernos, como construcción de un modelo ideal de Estado.

2. Un segundo modelo consistente en la investigación del fundamento último del poder: es el problema clásico de la naturaleza y de las funciones de la obligación política, de su justificación con base en criterios de legitimidad del poder.

3. Un tercer modo que se expresa en la determinación del concepto general de política, como individualización de las categorías y características fundamentales para representar el fenómeno político.

4. Por último, el modo más reciente y menos consolidado: la filosofía política como *meta-ciencia*, esto es, como metodología de la ciencia política. En esta sede, la filosofía política analiza el lenguaje político y controla los procedimientos, los presupuestos, las condiciones de verdad, la aspiración a la objetividad de la ciencia política.

Bobbio, por el contrario, entenderá por ciencia política el estudio de los fenómenos políticos a través de la metodología de las ciencias empíricas y la utilización de todas las técnicas de investigación propias de las ciencias del comportamiento. Tal es así, que por filosofía política se puede entender todo aquello que no es ciencia política. Esta última tendría las tres siguientes características: ser *empírica*, ser *descriptiva* (no en el sentido de que las teorías empíricas deban «describir» los fenómenos que estudian, sino que las teorías puedan *explicar* y *prever*) y ser *avalorativa*. Pero, al mismo tiempo, Bobbio reconoce —al enfrentarse con la crítica antipo-

(4) Este artículo se puede encontrar en D. ZOLO: *Complessità e democrazia*, Turín, Giappichelli, 1987, págs. 157-183.

sitivista de las ciencias sociales— que la ciencia política, en cuanto análisis del comportamiento humano, tiene en común con todas las otras ciencias humanas una dificultad que las ciencias naturales no conocen: que el hombre es un animal *simbólico*, que el hombre es un animal *teleológico* y que el hombre es un animal *ideológico*.

Para Zolo, este reconocimiento de los límites y de las dificultades de la ciencia política —frente a la complejidad simbólica de su objeto— exige una nueva reflexión sobre el punto de partida epistemológico de las ciencias modernas. El punto de vista empirista debe ser abandonado por ser una concepción dogmática de los fundamentos, de los métodos y de los fines de la ciencia empírica. Su dogmatismo fue puesto en evidencia claramente por la *reacción antipositivista* de los años setenta cuyas tesis principales resume Zolo de la siguiente forma:

1. En el conocimiento científico los «datos» no son separables de las teorías: aquello que viene considerado como un «dato» o un «hecho» es selectivamente determinado y dotado de significado sobre la base de interpretaciones teóricas.

2. El lenguaje de las ciencias empíricas es irreductiblemente metafórico, inexacto, aproximativo, sólo parcialmente separable del lenguaje ordinario.

3. La ciencia es una empresa histórico-social fundada sobre el consenso organizado en el interior de la comunidad científica.

4. Los significados de las teorías y, más en general, los criterios de racionalidad son históricamente variables y están profundamente ligados a componentes antropológicos y sociológicos.

5. El primado, afirmado por el neopositivismo, de las ciencias naturales respecto a las «inmaduras», «inexactas» ciencias del hombre y, por otra parte, la oposición idealista de las ciencias sociales (entendidas como disciplinas hermenéuticas e ideográficas) a las ciencias naturales (concebidas como disciplinas explicativas y generalizantes), son ambas tesis sin fundamento: en realidad, la contribución al conocimiento que toda ciencia consiga dar no va más allá de «sacar al hombre de la ignorancia para colocarlo en la incerteza», transforma y dilata el ámbito de la experiencia y contribuye a «reducir el miedo» (*ridurre la paura*) convirtiendo en más tolerable la incerteza, pero no ofrece ni verdad ni salvación.

Si esto es así, para Zolo, en primer lugar, la ciencia política debe ser desarrollada en el sentido de una recuperación plena del problema de la complejidad social, esto es, del carácter simbólico, teleológico e ideológico de las acciones sociales del *homo sapiens*; en segundo lugar, el requisito de la *verificabilidad* parece que difícilmente pueda ser un criterio, aunque vago y aproximativo, para distinguir la filosofía política de las ciencias sociales: «Que la finalidad distintiva de la ciencia política deba ser considerada la explicación y la previsión parece insostenible si se entiende por explicación la exhibición de las razones por las cuales un determinado evento acaece y debía acaecer». Sólo la vigencia de leyes universales de tipo causalístico podría admitir explicaciones de este tipo, lo cual es imposible dadas las características del tipo de objeto al que se enfrentan las ciencias sociales. Lo que habría que reconocer, según Zolo, es que la investigación política —filosófica y científica— no debe pretender explicar y prever eventos empíricos. Debería limitarse a ela-

borar estrategias de percepción, de selección y de impostación racional de los problemas, dejando a «técnicos» y a «políticos» la tarea de la decisión y de la solución de los problemas empíricos.

¿Cuáles son las conclusiones que extrae de estas reflexiones? Son varias:

1. La distinción entre filosofía y ciencia política no puede fundarse ni en significativas categorías metodológicas ni en categorías lógico-lingüísticas. Se trata probablemente sólo de una diferencia de grado, de una tendencial polarización de estilos de pensamiento que se traducen en una diversa selección e impostación de los problemas. El estilo del pensamiento filosófico prefiere las teorías muy generales, fuertemente inclusivas, que operan una reducción de la complejidad más débil y son por esto más complejas y difícilmente controlables. El estilo del pensamiento científico, por el contrario, prefiere teorías de rango más limitado, capaces de una elevada reducción de la complejidad y, por eso, especializadas y fuertemente abstractas gracias al uso intenso de cláusulas *ceteris paribus*. Esta predilección por temáticas especializadas está probablemente conectada con el general proceso evolutivo de la diferenciación social y con la exigencia de disponer de instrumentos conceptuales idóneos para controlar —*ingeniería social*, etc.— sectores de la experiencia altamente diferenciados.

2. En cuanto a la posible relación entre filosofía política y ciencia política se puede decir que, presentando la estructura de una polaridad tendencial, son sustancialmente simétricas e incluyen una ancha zona intermedia de contigüidad temática y de interacciones. La sola asimetría que parece posible es la constituida por la mayor inclusividad de la filosofía política. Mientras la ciencia política reenvía siempre, necesariamente, a una cualquiera «metafísica» política, lo contrario no puede afirmarse: la filosofía política no reenvía necesariamente a ninguna implícita ciencia política.

3. Desdramatizado de este modo el problema de las relaciones entre ciencia y filosofía política y enérgicamente revaluada la responsabilidad y la dignidad cognoscitiva de esta última, le parece más delicado y crucial el problema de la caracterización metodológica de la «teoría política» y de su delimitación respecto a otras formas de pensamiento político que pretenden con dudosos títulos de legitimidad ser cognoscitivas o informativas.

En cualquier caso, para Zolo, en el ámbito de la «teoría política» se debería intentar elaborar un «análisis empírico de la complejidad, de tal forma que a la creciente complejidad de la política en las sociedades industriales avanzadas se acompañe una creciente capacidad teórica y práctica de gestión política de la complejidad».

III. EPISTEMOLOGIA REFLEXIVA Y COMPLEJIDAD

Zolo parte de la premisa general según la cual la noción de complejidad permite un análisis realista de las condiciones y del destino de la democracia en las socie-

dades postindustriales (5). Por complejidad se refiere a la situación cognitiva de un sujeto, sea un individuo o un grupo, según la cual, dadas ciertas condiciones, [más o menos] complejas serán las relaciones que «construye» y proyecta sobre el ambiente en el intento de orientarse, esto es, de ordenar, prever, proyectar, manipular, y [más o menos] compleja será en definitiva la relación del sujeto con el propio ambiente. Las condiciones de complejidad las reduce a los siguientes cuatro puntos:

1. Una situación ambiental es tanto más compleja cuanto más elevado y amplio es el abanico de las elecciones posibles y cuanto más elevado es el número de las variables que el sujeto debe tener en cuenta en el intento de resolver problemas de conocimiento, de adaptación y de proyección.

2. El ambiente es tanto más complejo cuanto más elevada es la interdependencia de las variables que se deben considerar.

3. Un tercer factor de complejidad es la inestabilidad o turbulencia del ambiente, esto es, la tendencia de sus variables a cambiar en el tiempo según trayectorias rápidas e imprevisibles.

4. La última condición de la complejidad sería la relación de circularidad cognitiva en la cual se encuentra el sujeto que percibe el alto grado de complejidad del propio ambiente.

Si esto es así, el sujeto no se encuentra en grado de definir el ambiente en términos «objetivos» ni siquiera de definirse a sí mismo prescindiendo de la complejidad y de la turbulencia ambiental que condiciona y modifica en el tiempo su misma actividad cognitiva. Es necesaria, pues, la instancia de una «epistemología reflexiva», fundada sobre el reconocimiento de la recíproca implicación cognitiva del sujeto y del ambiente en condiciones de elevada complejidad.

Sobre estas premisas, y siguiendo fundamentalmente a Niklas Luhmann (6), para Zolo la «complejidad social» vendría caracterizada por los siguientes rasgos:

1. En las sociedades postindustriales modernas, caracterizadas de un grado elevado de división del trabajo y de diferenciación funcional, la complejidad social se manifiesta como variedad y discontinuidad semántica de los lenguajes, de los conocimientos, de las técnicas y de los valores que son practicados en el interior de cada subsistema y de sus ulteriores diferenciaciones.

2. A la tendencial autonomía de los códigos funcionales se acompañan fenómenos de creciente interdependencia entre los diferentes subsistemas, lo que por otra parte representa una condición de su propia capacidad de coordinarse en el interior del entero sistema social. La morfología de las interdependencias presenta una adaptación de tipo difuso y policéntrico, con una característica tendencia a la supe-
ración de las estructuras jerárquicas.

(5) Por «sociedades postindustriales» entiende las sociedades industriales contemporáneas en cuanto han sido investidas de la «revolución informática» en sus tres principales desarrollos: el telemático, el robótico y el de los medios de comunicación de masas (*Il principato democratico*, cit., pág. 17 y sigs).

(6) Véase N. LUHMANN: *The Differentiation of Society*, Nueva York, Columbia University Press, especialmente págs. 229 y sigs.

3. La diferenciación de las experiencias favorece la movilidad social. A una sociedad centrada y orgánica, anclada en principios universales e inmutables, le sustituye el pluralismo de espacios sociales regulados de criterios contingentes y flexibles. El politeísmo moral y un difuso agnosticismo sobre las «cuestiones últimas» sustituyen a las creencias colectivas institucionalizadas presididas por la coerción política.

4. Desde el punto de vista de los sujetos (o sistemas) individuales, niveles más elevados de diferenciación comportan una mayor despersonalización y abstracción de las relaciones sociales. La multiplicidad de las experiencias posibles y la fungibilidad de las prestaciones generan una suerte de sobrecarga selectiva en un contexto de creciente inseguridad e inestabilidad. Si se dilata el espectro de las opciones posibles se hace más urgente y arriesgada para cada sujeto la exigencia de seleccionar las alternativas y reducir la complejidad.

Claro está que para Zolo la complejidad social requiere la complejidad epistemológica, esto es, una «epistemología reflexiva» al modo de Otto Neurath (7). Este, en metáfora afortunada, decía que «somos como marineros que deben reparar su nave en el mar abierto, sin poder llevarla a tierra y, por tanto, sosteniéndose, mientras la reparan, sobre viejas estructuras amenazadas de un mar tempestuoso». Se trata de una situación cognitiva que impide toda posibilidad de certeza o de acercamiento a la verdad a lo Popper, en la medida que el sujeto mismo está dentro del ambiente que pretende hacer objeto de su propio conocimiento. El sujeto puede darse cuenta críticamente —reflexivamente— de la situación de circularidad en la que se encuentra, pero no puede sustraerse al propio horizonte histórico y social, liberándose de los prejuicios de la comunidad científica, de la cultura o de la civilización a la que pertenece y que influye su propia autopercepción. Ahora bien, según Zolo, esto no debe portar a una situación de parálisis cognitiva y comunicativa: el sujeto debe aceptar, al menos en parte, de modo acrítico e irreflexivo, los presupuestos lingüísticos y teóricos que le son impuestos por la «tradición folklórica» a la cual pertenece. Aun así, la situación de circularidad impide toda posibilidad de justificación y de fundación objetiva del saber. Lógicamente, al adoptar este punto de vista «reflexivo», las filosofías de la ciencia de impostación ya sea realista ya sea idealista aparecen, por motivos opuestos y simétricos, del todo inadecuadas. En oposición al empirismo dogmático, la concepción epistemológica reflexiva sostiene que el punto de partida y el de llegada de todo proceso cognitivo son, circularmente, las proposiciones de la comunicación lingüística y no los datos o los hechos de una supuesta objetividad ambiental, precedente y externa al lenguaje. Por otro lado, con una «epistemología reflexiva» desaparece toda posibilidad de explicaciones nomológico-deductivas sea en el ámbito de las ciencias naturales, sea en el de las ciencias político-sociales.

De estos planteamientos Zolo deduce dos hipótesis que han de afectar a la «com-

(7) Véase O. NEURATH: *Foundations of the Social Sciences*, Chicago, University of Chicago Press, 1944.

plejidad social» y, por tanto, a todo intento de teorización social y, en particular, sobre la democracia. La primera consistiría en que el desarrollo de la investigación científica y el aumento del conocimiento que este desarrollo produce sea en el interior sea en el exterior del subsistema de la ciencia, no reduce —como parecería intuitivamente—, sino que, al contrario, aumenta la complejidad del ambiente en las sociedades contemporáneas. La segunda hipótesis la formula del siguiente modo: el desarrollo de las altas tecnologías, en particular de la tecnología electrónica e informática, no es sólo un factor de aumento de la complejidad social, sino también un potente acelerador de este aumento.

IV. UNA TEORIA DEL PODER

Para Zolo, el punto de vista de una epistemología reflexiva es incompatible con los paradigmas teórico-políticos sobre los cuales se fundan algunas de las más acreditadas concepciones de la democracia hoy vigentes en Occidente (8):

a) En primer lugar, para Zolo, las teorías económicas de la democracia han introducido en el análisis de los sistemas democráticos la asunción de la «racionalidad» de los actores sociales. Para Downs, Olson, Buchanan o Tullock, el actor político es un *homo oeconomicus*, un maximizador de la propia función de utilidad. Para Zolo, esta asunción reduce drásticamente la variedad de las motivaciones, de las expectativas y de los objetivos sobre la base de los cuales operan los actores políticos efectivos en un régimen de democracia representativa, a la par, que ignora la lógica funcional específica del sistema político moderno.

b) En segundo lugar, los intentos de elaborar una «teoría empírica de la democracia» se ha hecho sobre la base de los cánones de la revolución behaviorista de los años cincuenta, esto es, explicación y previsión en base a leyes generales, verificabilidad empírica y objetiva, cuantificación y medición, sistematicidad, acumulatividad y avaloración. A Zolo le parece que la exclusión de los valores del estudio de la política puede terminar no siendo capaz de localizar *los problemas de la política*, ni tanto menos de contribuir a resolverlos. La complejidad simbólica de los fenómenos políticos, cuyos actores son en sí mismos productores e intérpretes de sistemas simbólicos, excluye la pertinencia de explicaciones políticas «simples», de tipo lineal, causal o estadístico. Para atribuir significado político a los comportamientos humanos y, por tanto, para interpretarlos y comprenderlos es necesario contar con las motivaciones políticas de los actores.

c) En tercer lugar, para Zolo, una epistemología reflexiva tiende a refutar la contraposición entre una dimensión cognitiva que miraría a los hechos y una dimensión ético-valorativa que incluiría tanto las preferencias subjetivas como las pres-

(8) Véase *Il principato democratico*, cit., págs. 35-56. Es conveniente también la consulta de «Per una teoria post-empiristica del potere: il non-decisions-debate», en *Complessità e democrazia*, cit., páginas. 185-205.

cripciones morales. Para Zolo, la pareja hechos-valores debe ser sustituida por la pareja lenguaje teórico-lenguaje prescriptivo, donde el primero incluiría necesariamente juicios de valor, pero excluiría las prescripciones. Y esto, ¿por qué? Para Zolo, las doctrinas éticas no pueden reivindicar ningún fundamento ontológico ni ninguna específica racionalidad: «son unos sistemas de creencias, más o menos institucionalizados, que forman parte del complejo de los hábitos, de las reglas prácticas y de los códigos simbólicos que los individuos y grupos sociales ponen en la base de su vida social», pero no tienen «otro título para ser obedecidos que no sea la decisión, más o menos libre y consabida, de un sujeto individual de conformar la propia conducta a ciertas reglas generales». A los sistemas éticos les faltaría una «norma fundamental» que los convierta en obligatorios. En realidad, los grupos sociales justifican las propias estructuras políticas, pero lo hacen a partir de las condiciones históricas y sociológicas de distribución de los recursos, de las ventajas y de los *status* en su propio interior. La justificación, particularmente en las sociedades diferenciadas, tiene bien poco que ver con las categorías de una ética universalista: es una justificación particularista, contingente y altamente variable (9).

Zolo se sitúa en la tradición del realismo político, caracterizado éste por la oposición entre el carácter universalista de la idea de justicia y el particularismo de los intereses en juego en la arena política. La política para los realistas es el lugar de la «prudencia», no el de la «justicia». Ahora bien, frente al carácter pesimista de la tradición antropológica del realismo, Zolo entiende que el realismo no necesita de aquel carácter: «La historia es rica en ejemplos de generosidad y desinterés que llegan hasta el heroísmo, pero también de atrocidades de todo tipo, como muestra en particular nuestro siglo. No es necesario, pues, hacer profesión de nihilismo moral, puesto que no hay razón para entender que el rechazo de la ética universalista comporte la negación de todo tipo de experiencia moral». Su opinión es que el realismo político encuentra fundamento, en las sociedades modernas, en el proceso de diferenciación funcional y en el consiguiente aumento de la complejidad social: «la moral y la política se expresan dentro de esferas diferenciadas y obedecen a «códigos» que no se pueden superponer sin que se comprometa el funcionamiento y el sentido general».

¿Cuál es el presupuesto antropológico, pues, de Zolo? (10). Mantiene la tesis del carácter histórico, y no natural ni ontológico, de las facultades humanas, junto al reconocimiento de la elevada plasticidad de los sujetos humanos. Esta plasticidad la explica en la raíz biológica de la tensión entre la búsqueda de seguridad y la necesidad de libertad de la experiencia política del *homo sapiens*, puesto que la falta de especialización instintiva puede ser interpretada como la razón profunda tanto de su particular miedo como de su particular coraje en la búsqueda de experimentación libre y arriesgada. Su tentativa de respuesta es que en las sociedades modernas, la

(9) Al respecto, es interesante ver la crítica a Rawls en su artículo «Una Teoría de Justicia de John Rawls: un libro aburrido», en D. ZOLO: *Complessità e democrazia*, cit., págs. 207-223.

(10) Véase *Il principato democratico*, cit., págs. 58-72.

función específica del sistema político es la de *regular selectivamente la distribución de riesgos sociales, y por tanto de reducir el miedo, a través de la asignación agonística de valores de seguridad*. Entiende por miedo la «reacción del sujeto (o del grupo social) frente a la variedad no controlable de las posibilidades presentes en un ambiente complejo. El sujeto se esfuerza en introducir elementos de estabilidad y de orden en el flujo caótico de los fenómenos ambientales, pero advierte también que dentro del abanico de lo posible está su propia extinción». Desde este punto de vista, la «regulación selectiva de los riesgos sociales», esto es, la determinación de qué riesgos deban ser políticamente atendidos y absorbidos por la estructura de poder es la variable fundamental del sistema político; y los mecanismos políticos para producir seguridad, reduciendo la complejidad del ambiente, serían fundamentalmente dos:

1. La definición de un confín interno/externo: «La delimitación de un “espacio político” proyecta más allá de los confines del grupo los factores del riesgo, mientras en el interior se organizan los factores de la seguridad. De este modo el grupo social incluye sujetos y comportamientos compatibles con la propia estabilidad y promueve, a través de lo que Schattschneider ha llamado “la movilización del prejuicio”, la definición colectiva de los sujetos extraños y de los comportamientos desviantes que entiende contraproducentes para la propia supervivencia».

2. La relación poder/subordinación: «está estrechamente ligada al proceso a través del cual el sistema político, para desarrollar su función reguladora, se concentra en específicas instituciones de autoridad. Este proceso de concentración institucional —y de distinción de roles y de funciones entre quienes gobiernan y quienes son gobernados— parece caracterizar sin excepciones los grupos sociales en grado de estabilizarse y de reproducirse, como constatan los resultados de la investigación antropológica». La regla sería, *ceteris paribus*, que a un máximo de poder le corresponde un mínimo de inseguridad social, así como a un máximo de subordinación le corresponde también un mínimo de seguridad. Además, Zolo entiende que las instituciones de seguridad desarrollan también una función de protección *simbólica* más allá de sus específicas prestaciones en cuanto aparato de regulación selectiva de los riesgos sociales.

De todo lo dicho, la conclusión es clara: en la relación poder/subordinación no operan criterios éticos universales, y no pueden operar: «no es necesario proclamar con Kant, con Apel o con Rawls que *pacta sunt servanda*, esto es, que existe una obligación moral de los ciudadanos de permanecer fieles a un pacto social originario. No es necesario sostener, más en general, que la obligación política tiene un fundamento ético. Es suficiente reconocer, por así decirlo, que *pacta sunt servata*. Es la cualidad de la vida de todos y cada uno la que resultaría comprometida si, superado un cierto umbral de tensiones sociales, la competición, según reglas, dejase el puesto al conflicto abierto hasta el límite de la lucha armada y de la implícita renuncia a la función protectora del Leviatán».

V. LAS TEORIAS «CLASICA» Y «NEOCLASICA» DE DEMOCRACIA

Podemos avanzar ya que para Zolo es necesario dar una nueva interpretación del paso a la modernidad en las sociedades europeas (11). Sobre las bases anteriores, es necesario entender que «en línea de principio una forma de gobierno caracterizada por una *leadership* monocrática (o, al menos, oligárquica) absorbe las funciones protectivas del sistema político de forma más lineal y eficaz que un sistema democrático, donde por democracia se entienda, en una primera aproximación, una forma de gobierno que tiende a incluir en los propios circuitos decisionales un número tendencialmente más alto de sujetos». Si esto es así, ¿qué cosa hay detrás de la revuelta democrática de la modernidad, desde el punto de vista histórico, frente al código funcional de la política? Hay «la constatación de que las prestaciones protectivas del sistema político presentan unos costes elevados en términos de reducción de la complejidad social, y que estos costes pueden ser gravemente desproporcionados respecto a las prestaciones a que debieran corresponder». Ahora bien, si la regulación política del miedo requiere una reducción de la complejidad social ella misma presidida del miedo, y si a una elevada reducción de la complejidad corresponden grados elevados de peligrosidad del poder, lo que sujetos diferenciados —libres, iguales y propietarios— en las sociedades complejas requieren es «que el poder político, en cuanto factor de riesgo y fuente de miedo, se subordine a procesos de regulación colectiva de los riesgos sociales». De aquí derivará una limitación general de la intensidad y de los ámbitos de intervención del poder estatal, un aumento de la complejidad «legítima» de las opciones individuales y, correlativamente, una contracción de las funciones protectivas del sistema político; en otros términos, la democracia significará «la conservación de más altos niveles de complejidad social y, al mismo tiempo, la aceptación colectiva de una cantidad mayor de riesgos sociales y de inseguridad». A partir de aquí la crítica a las teorías «clásica» y «neoclásica» de la democracia está servida:

— Respecto a las teorías «clásicas» entiende por ellas tanto la participativa como la representativa, en el sentido de que, para Zolo, Schumpeter, al mezclarlas incorrectamente, ha puesto de manifiesto un aspecto esencial que las comunica y que hace de la teoría clásica de la representación una simple variante institucional de la teoría participativa, esto es, «se trata de la idea de que la democracia no sólo implica necesariamente la noción de “bien común” y de “voluntad popular”, sino que se realiza tanto más completamente cuanto más los sujetos, los contenidos y los criterios de la decisión política coinciden con los sujetos, los contenidos y los criterios de la voluntad popular». Pues bien, para Zolo, estas teorías se basan en el mito de la *polis* antigua y en el mito de la *ekklesia* como perfecta realización de la democracia, en definitiva, en la visión aristotélica de la centralidad, universalidad y total inclusividad del sistema político, la cual es incompatible con las sociedades complejas y diferenciadas del Occidente postindustrial, en las cuales el sistema político

(11) Sobre el tema, véase *Il principato democratico*, cit., págs. 79-120.

no ocupa una posición central en la estrategia de la reproducción social, sino que es un mero subsistema funcional al lado de otros subsistemas. En este sentido, la idea de «bien común» es una suerte de «residuo ético-metafísico de la concepción organicista y solidaria de la *polis* clásica y de la ciudad medieval». En realidad, «la dimensión de la política coincide exactamente con la esfera agonística de los disensos, de los conflictos y de los antagonismos que no pueden ser reducidos por vía argumentativa y, tanto menos, en base a criterios universales de imparcialidad o de justicia distributiva». Al contrario, si es verdad que en las sociedades modernas el subsistema político es diferenciado y especializado respecto a los otros subsistemas, una estrategia de expansión de su ámbito funcional, más allá de ciertos límites, puede causar disfuncionalidades tanto en el interior del propio subsistema político como respecto a los otros subsistemas.

— Por teorías «neoclásicas» Zolo entiende la reformulación de la democracia por Schumpeter y por sus seguidores Polsby, Kornhauser, Aron, Sartori, Dahrendorf e, incluso, por el último Robert Dahl. Este modelo presenta, a ojos de Zolo, junto a notables aprecio de lucidez y de realismo, aspectos de incongruencia teórica y de debilidad analítica que lo convierten en inidóneo para captar las efectivas condiciones de funcionamiento de los regímenes democráticos en las modernas sociedades complejas del área postindustrial. En particular, la teoría neoclásica construye un modelo de mercado político cuya racionalidad continúa dependiendo de la racionalidad de los electores singulares, esto es, de su autonomía moral e intelectual, y no simplemente de su «libertad negativa» entendida ésta como no impedimento y ausencia de coerción física. Para Zolo, un examen realista del funcionamiento de las instituciones representativas debería reconocer que el sistema de partidos opera según reglas incompatibles con las de una libre competición pluralista, que gran parte del poder político se ejercita dentro de circuitos «invisibles» al margen de cualquier lógica de mercado, que los ciudadanos están en poder de fuerzas incontrolables, que son incapaces de volición política, apáticos y desinformados pese a ser física y jurídicamente libres. Por todo ello, Zolo entiende que, desde el punto de vista de la relación entre complejidad y democracia, es necesaria una reconstrucción de la teoría democrática.

VI. LOS RIESGOS EVOLUTIVOS DE LA DEMOCRACIA

Un ejemplo meridianamente claro del hecho de que el modelo neoclásico de democracia pluralista necesite de una revisión es el análisis efectuado, desde sus presupuestos, de lo que se ha llamado «las promesas no mantenidas de la democracia». Danilo Zolo (12) reconoce la agudeza del análisis y el vigor moral de las denuncias efectuadas por Bobbio (13), pero le achaca que pese a la denuncia de la

(12) Véase *Il principato democratico*, cit., págs. 121-170.

(13) Véase N. BOBBIO: *El futuro de la democracia*, México D. F., Fondo de Cultura Económica, 1986.

sistemática incongruencia entre los principios teóricos y la realidad de la democracia y pese a la atribución de la responsabilidad de la incongruencia a la teoría y no a la práctica, no se plantea el problema de la reconstrucción de la teoría democrática, sino al contrario termine salvando la teoría. Bobbio se empeña en justificar la democracia real en base a su contenido mínimo —la garantía de los principales derechos de libertad—, y esto lo hace, como pone de manifiesto Zolo, después de haber constreñido el margen que le separa de los regímenes no democráticos hasta el punto de comprometer las razones mismas de su apología. Se pregunta Zolo: «¿Cómo podemos estar seguros de que el contenido mínimo de la democracia esté firmemente garantizado cuando se admite todo aquello que el mismo Bobbio admite? En qué sentido se puede continuar hablando de tutela de los derechos de libertad cuando se reconoce que existe una inversión de la relación entre los controladores y los controlados, dado que a través de un uso desprejuiciado de los medios de comunicación de masa ahora los electos controlan a los electores (...). ¿Se puede seguir llamando democrático un régimen en el cual la autonomía de los ciudadanos es sacrificada a una elemental noción de libertad como ausencia de coerción física y como pluralidad de las fuentes de la persuasión multimedia?»

En términos parecidos, se refiere a Robert Dahl (14), que sigue sosteniendo que en condiciones de elevada complejidad social el proceso democrático, aun en la forma de poliarquía, favorece la autodeterminación individual y colectiva, incentiva la autonomía moral, promueve el desarrollo humano, ofrece al ciudadano instrumentos eficaces para la protección de sus intereses comunes, cuando él mismo reconoce que el exceso de complejidad genera de hecho «una tendencia general hacia formas de gobierno regidas de hecho por "cuasi-custodios"». Para Zolo, en una perspectiva realista es necesario partir de la hipótesis según la cual en las sociedades complejas son gobernadas de una lógica sistémica (antes que representativa) no sólo las relaciones entre el sistema de partidos y su ambiente, constituido del público indiferenciado de ciudadanos, sino también las relaciones entre el sistema político y los otros sujetos de la poliarquía. Es necesario abandonar categorías obsoletas ligadas a la idea clásica de representación como, entre ellas, la distinción entre el Estado, entendido como la esfera pública de los intereses generales, y la sociedad civil, concebida como el espacio de los intereses privados y particulares.

Desde esta perspectiva, para Zolo, deviene central el tema de los riesgos evolutivos de la democracia. Más allá de las cautas admisiones de Bobbio y de Dahl, «el aumento de la diferenciación y de la complejidad social arriesga hoy a producir en las sociedades postindustriales una radical dispersión de la esfera pública, hasta el límite de la cancelación del horizonte mismo de la «ciudad política» como espacio de la ciudadanía. En su lugar las funciones protectivas de prescripción e integración social son ejercitadas de un archipiélago de «gobierno privados» —los partidos políticos y los otros sujetos de la poliarquía corporativa— siempre más autónomos, siempre menos representativos y «responsables» y, además, privados de la capaci-

(14) Véase R. DAHL: *La democracia y sus críticos*, Barcelona, Paidós, 1992.

dad necesaria para dar una solución eficiente y tempestiva a los problemas generales y complejos». Para Zolo, esta dispersión de la esfera pública asume una triple morfología: la *autorreferencia de los sistemas de partidos*, la *inflación del poder* y la *neutralización del consenso*.

— *La autorreferencia de los sistemas de partidos*. Para los teóricos del elitismo democrático, el pluralismo competitivo es la condición y la característica discriminante de la democracia entendida como régimen *elitista y liberal*, que «responde» según la lógica del mercado político a las expectativas de los «consumidores políticos». En la medida en la cual este circuito «reflexivo» sea efectivamente operante, el mandato político es un mandato político democráticamente legitimado. Ahora bien, según Zolo, este circuito se rompe en la medida en que aparecen los mecanismos de autorreferencia del sistema de partidos, esto es, que el sistema de partidos no se presenta como el mecanismo colector y propulsor de una voluntad política que emerge de las bases sociales, que legitima preventivamente el proceso de la delegación representativa y aprueba (o desaprueba) «consecutivamente» los éxitos del *decision-making* administrativo, sino que, más bien, el sistema de partidos es «la fuente, preventiva y consecutiva conjuntamente, sea de la propia (auto-) legitimación procesal e institucional, sea de la legitimación del *out-put* burocrático-administrativo», de tal forma que esta estructura autorreferencial se constituye en uno de los mayores riesgos evolutivos de las democracias en los países postindustriales.

— *La inflación del poder*. Cuanto más aumenta la complejidad del ambiente, tanto más difícil deviene el control de sus variables, dado que se trata de conocer, prever y programar en condiciones de entropía creciente, y tanto más crece la necesidad funcional de decisiones, y de decisiones sincronizadas, eficaces y tempestivas, y crece, por tanto, en correspondencia la búsqueda social de poder. Además —lo cual resulta paradójico—, aumenta al mismo tiempo la dificultad de producir y ejercitar un poder de signo positivo (y no meramente represivo o adaptativo) a causa de la heterogeneidad y la fragmentación de las expectativas sociales emergentes de una sociedad fuertemente diferenciada. Surge, pues, el problema de la gobernabilidad democrática de las sociedades postindustriales. Existen, según Zolo, procesos decisionales segmentarios, percepciones rígidamente selectivas de los problemas, políticas incrementales y marginales, respuestas adaptativas, incoherentes y a breve tiempo que definen el contorno de los que Luhmann ha llamado «el oportunismo decisional», esto es, una técnica de «gobierno débil» que se orienta conscientemente según valores entre sí inconmensurables y mudables en el tiempo, que asume como variable independiente el equilibrio del sistema y como objetivo estratégico el aligeramiento de las presiones y de los riesgos que de cuando en cuando tienden a asumir carácter crítico. Se produce, pues, un triple déficit funcional: déficit de coherencia, déficit estructural y déficit temporal, a los cuales se puede añadir el déficit de la capacidad regulativa del aparato normativo del Estado de Derecho, puesto de manifiesto por la Teoría del Derecho y la Ciencia de la Administración. A este síndrome del gobierno débil y del déficit del poder está estrechamente asociado el fenómeno de la inflación del poder, en la medida en que a la cantidad creciente de pro-

blemas que requieren una decisión y, por tanto, el ejercicio de un «poder positivo», corresponde una cantidad mayor de empeños programáticos suscritos y sistemáticamente desatendidos por los partidos.

— *La neutralización del consenso.* Frente a las tesis neoclásicas, donde el mercado político debe su funcionalidad democrática a la existencia de una opinión pública en grado de evaluar sus ofertas y de controlar su proceder, Zolo entiende que ni el parlamento ni ninguna otra institución constituyen un espacio público donde los ciudadanos se encuentren en grado de conocer y evaluar conscientemente las ofertas del mercado político y sus posibles alternativas, tanto más cuanto los autores privados del *bargaining* se mueven como peones de un ajedrez internacional cuyas estrategias sobrepasan las políticas nacionales y se sustraen a los poderes de intervención de los parlamentos y de los gobiernos. Privatización, secreto y fragmentación del mercado político constituyen los elementos de un cuadro institucional que prescinde en gran parte del consenso de la generalidad de los ciudadanos, dado que, al resguardo de la ficción institucional de la representación, los sujetos de la poliarquía pueden asumir por descontado el consenso de todos aquellos que no están inmersos en una específica transacción y no están, por tanto, en grado ni de *ver*, ni de *controlar*, ni de *disentir*. Es más, Zolo sostiene que «en las sociedades complejas la asunción de la “neutralidad de los terceros” desarrolla un papel de legitimación política de carácter general y puede ser considerada un verdadero y propio subrogato funcional de la legitimación en base a un consenso efectivo». La *neutralización del consenso* se convierte, pues, en el tercer y quizá más grave riesgo evolutivo de la democracia, más si tenemos en cuenta la influencia de los «multimedia» a largo plazo. Si definimos el poder en las sociedades informatizadas como un medio de comunicación a través del cual algunos sujetos «reducen complejidad por otros» estableciendo preventivamente las alternativas de su decisión y restringiendo el horizonte de posibilidades, resulta claro ahora dónde se encuentra el núcleo más profundo del poder: «Es claro que la democracia, en un contexto informático, coincide en gran parte con el margen de visibilidad de los procesos comunicativos y, simétricamente, con el grado de reducción de los *arcana communicationis*».

VII. PARA LA RECONSTRUCCION DE LA TEORIA DEMOCRATICA

Los riesgos evolutivos de la democracia, ya en sí, constituyen elementos para dudar de la posible supervivencia de las instituciones democráticas, tal y como las conocemos, pero la situación se hace más delicada si a aquéllos les sumamos los riesgos externos, esto es: la explosión democrática, las imponentes ondas migratorias, el permanente riesgo militar, el terrorismo que se perfila como la alternativa «pobre» a la hegemonía política y militar de las grandes potencias o el creciente desequilibrio ecológico. Para Zolo (15), este escenario de desorden se hace tanto más alarmante en cuanto no existe ni un pensamiento político ni una capacidad de

(15) Véase *Il principato democratico*, cit., págs. 204-212.

gobierno a este nivel de amplitud, complejidad e interdependencia de los problemas a resolver. Sin ser catastrofista, pone de manifiesto el grado de extrema incerteza de cualquier previsión de largo alcance sobre el futuro del planeta y se limita a enunciar lo que él llama «algunos puntos firmes» de su reflexión.

En primer lugar, mencionar su propuesta de algunas soluciones institucionales que sostiene en el terreno de la ingeniería social en clave puramente conjetural para prevenir los riesgos evolutivos de la democracia. Destaca las siguientes:

1. *La constitucionalización de los partidos políticos.* A su reconocimiento formal se debería acompañar una rigurosa definición (y limitación) de las funciones del partido, a realizarse en la forma de un «Estatuto público de los partidos y de los operadores políticos».

2. *Una nueva división del poder* que tome acta del declive funcional de las asambleas legislativas. El poder de emanar las leyes ordinarias, según Zolo, debería ser atribuido al gobierno, mientras que a los órganos electivos deberían ser conferidos amplios poderes de inspección y de control sobre la actividad de la administración. Por otro lado, la elección directa del vértice de la administración podría contribuir a limitar el poder de intermediación de los partidos y a asegurar una mayor estabilidad en las funciones de gobierno.

3. *La promoción de una comunicación política democrática.* Consciente de la extrema dificultad del empeño, Zolo cree necesario intentar liberar la comunicación multimedia de su subordinación sea al sistema político, sea al sistema productivo y liberarla del paradigma publicitario que siempre acompaña a estos dos subsistemas.

En segundo lugar, recapitula los «puntos firmes» de su reflexión. Estos serían:

1. *Abandono de la idea de representación.* Para Zolo, la política debería ser restituida, aun en los proyectos de democracia más exigentes y radicales, a su función laica de organización de los intereses particulares, de mediación de los conflictos, de garantía de la seguridad y de tutela de las libertades civiles. El sistema político se presenta como una estructura social que desarrolla las funciones esenciales de «reducir el miedo» regulando selectivamente los riesgos sociales, con lo cual hay que descartar la filosofía política aristotélica, el modelo organicista y consensual de comunidad política que actualmente es replanteada por los *comunitaristas* norteamericanos.

2. *Autocracia diferenciada y limitada.* Para Zolo, los regímenes que hoy llamamos democráticos son propiamente unos *sistemas autocráticos diferenciados y limitados*, esto es, oligarquías liberales. En ellos se ha realizado un nuevo equilibrio entre las instancias opuestas de la seguridad y de la complejidad/libertad. En él, la estructura oligárquica del poder es garantía del pluralismo de los «gobiernos privados» y este pluralismo está funcionalmente conexo a la multiplicidad de los ámbitos sociales diferenciados y autónomos. A su vez, tanto la articulación interna de las funciones potestativas (la división del poder) como el reconocimiento constitucional de la libertad negativa (el Estado de Derecho) se corresponden a la exigencia de conservar el nivel de diferenciación y de complejidad de las modernas sociedades industriales. Los derechos individuales de libertad son las instituciones y los procedi-

mientos a través de los cuales se realiza y viene formalmente sancionada la recíproca autonomía del subsistema político y de los otros subsistemas sociales. En este sentido, la conservación de la complejidad social contra la hegemonía funcional de un particular subsistema —el productivo, el científico-tecnológico, el religioso, el sindical y, sobre todo, el mismo subsistema político— es la promesa que la democracia *debe* mantener si pretende distinguirse en términos no puramente formales de los regímenes despóticos o totalitarios.

3. *La libertad negativa contra la autonomía: el «modelo Singapur».* El actual equilibrio entre protección política y complejidad social, entre seguridad y libertad parece hoy a punto de resquebrajarse y las oligarquías liberales apuntan a transformarse en oligarquías iliberales mediante una serie de imperceptibles deslizamientos funcionales que se producen en el interior de estructuras políticas inmóviles y sin alternativa. Por un lado, el proceso de diferenciación hace improbable la gestión democrática de las sociedades complejas, dado que la variedad y la movilidad de los intereses diferenciados convierte en dificultosa la obtención de un consenso que no tenga en cuenta las singulares decisiones particularistas. Se perfila, por tanto, la solución del decisionismo, en cuanto estrategia de la decisión política oportunista, desvinculada de cualquier tipo de consideración generalizante de los intereses. Por otro lado, es la creciente vulnerabilidad de los intereses de las sociedades informáticas la que parece requerir formas más drásticas y astutas de reducción de la complejidad social hasta el límite extremo de la persuasión subliminal promovida por los medios de comunicación de masa. De esta forma se amenaza la autonomía individual en su nivel más profundo al incidir sobre los procesos cognitivos y afectivos de formación de las preferencias y de la voluntad política. En las sociedades actuales se consigue el máximo de integración social mediante la destrucción de la esfera pública y la privatización-dispersión de los sujetos políticos. Se perfila, pues, una nueva y sofisticada forma de *guardianship*.

Zolo termina su nueva obra refiriéndose a la alternativa actual a los regímenes democráticos: «No debería, por tanto, parecer fuera de lugar, llegados a este punto, la referencia al “modelo Singapur”. Como es sabido, Singapur es hoy, después del Japón, el país más rico y tecnológicamente más avanzado del sudeste asiático. Esta moderna ciudad-estado ha sido gobernada en los últimos treinta años, y lo es de hecho todavía, de una suerte de rey-filósofo, Le Kuan Yew. Sin inspirarse en ninguna explícita ideología política, Le Kuan Yew ha proyectado y prescrito minuciosamente para sus tres millones de conciudadanos el ambiente, el ritmo de la vida, los intereses y los objetivos individuales y colectivos, incluida la prohibición de escupir en público y de fumar. A las puertas del tercer milenio, Singapur se perfila como el modelo de la más perfecta *antipolis* moderna, caracterizada de una altísima eficiencia tecnológica, un gran uso de los instrumentos informáticos, bienestar difuso, excelentes servicios públicos (en particular, la educación y los hospitales), ausencia de desocupación, burocracia eficiente e ilustrada, relaciones sociales asépticamente mediadas de exclusivas exigencias funcionales, total falta de ideologías políticas y de discusión pública.»