

## DEMOCRACIA DE PARTIDOS Y PARTICIPACION CIUDADANA

Tesis sobre la situación política tras las elecciones legislativas  
en la República Federal de Alemania de 5 de octubre  
de 1980 (\*)

Por ULRICH VON ALEMANN

«Los partidos del futuro serán tan buenos o tan  
malos como los del pasado.»

(HEINRICH VON TREITSCHKE) (1)

**Tesis 1: Los partidos forman parte del meollo de las disciplinas «débiles».**  
**Formación política y Ciencia política.**

Los partidos políticos constituyeron uno de los objetos específicos de la Ciencia política una vez que ésta adquirió perfiles definidos en la transición del siglo XIX al XX. Mientras que los constitucionalistas le disputan la teoría del Estado, los sociólogos la investigación sobre participación y elecciones, los historiadores la parte histórica, los economistas la económica, los filósofos la teoría de la ciencia y los psicólogos y pedagogos la socialización política, los partidos políticos han sido, desde siempre, objeto específico de la Ciencia política. Y ello, probablemente, porque los teóricos del Estado

---

(\*) Este trabajo es una versión ampliada de la ponencia que el autor leyó en octubre de 1980, en la Semana Universitaria de Formación Política, en Renania del Norte-Westfalia.

(1) HEINRICH VON TREITSCHKE: *Politik*, Leipzig, 1897, tomo I, pág. 153.

y los historiadores alemanes siempre los consideraron con cierto desdén. Resulta así característica la posición de Treitschke: «Todo partido es unilateral, de naturaleza limitada y egoísta frente a la justicia distributiva del Estado» (2). Por este motivo, el conocido trabajo de Erwin Faul «Verfemung, Duldung und Anerkennung der Parteien» (3) («Difamación, tolerancia y reconocimiento de los partidos») sigue siendo ilustrativo como parte importante de la historia de la democracia alemana.

Los dos autores clásicos de la teoría de los partidos a comienzos de siglo son, al mismo tiempo, fundadores de la investigación política empírica y sus tesis continúan siendo importantes para nosotros. La *Soziologie der politischen Parteien* de Robert Michels (4), de 1911 tenía como tema de investigación la democracia intrapartidista y concluía formulando una «ley de hierro de la oligarquía» que se ha aceptado hasta hoy en el campo de la sociología y de la praxis políticas. La obra de Moisei Ostrogorski *Democracia y organización de los partidos políticos* (5), de 1902, obra que siempre ha vivido injustamente a la sombra de la de Michels, trataba de los problemas estructurales y sistemáticos de la democracia de partidos en su época, concediendo distinta atención a los unos y a los otros.

Michels señalaba, casi de modo concorde, la incapacidad de las organizaciones para realizar en sí mismas aquella democracia que originariamente se habían comprometido a defender. A Michels no le preocupaba la cuestión histórico-universal, dominante en los escritos sobre partidos en la época, de si hay una tendencia natural a la existencia de *dos* partidos («conservador» a la derecha y «transformador» a la izquierda, según el ideal británico) o de si esa tendencia lleva a la formación de *cuatro* partidos («el joven es liberal; el hombre, conservador; el muchacho, radical; el anciano, absolutista», según Friedrich Rohmer en 1844 (6). Michels profundizó en los detalles empíricos de los partidos del movimiento obrero, con el fin de vincularlos a las cuestiones teóricas. No obstante, mantuvo una metodología deductiva que, partiendo de algunas hipótesis deterministas,

(2) *Ibid.*, pág. 148.

(3) ERWIN FAUL: *Verfemung, Duldung und Anerkennung des Parteiwesens in der Geschichte des politischen Denkens*, en «Politische Vierteljahresschrift, 5 (1964), páginas 60-80.

(4) ROBERT MICHELS: *Zur Soziologie des Parteiwesens in der Modernen Demokratie. Untersuchungen über die oligarchischen Tendenzen des Gruppenlebens*, Leipzig, 1911.

(5) MOISEI OSTROGORSKI: *Democracy and the Organization of Political Parties*, 2 vols., 1902. Nueva York, Haskell House, 1970.

(6) FRIEDRICH ROHMER: *Die Vier Parteien*, 1844; cit. en OTTO KOELLREUTER: *Die politischen Parteien im modernen Staate*, Breslau, 1926, pág. 18.

se ilustra luego con una infinidad de datos empíricos: quien dice organización, quiere decir oligarquía. Toda división del trabajo conduce a la escisión entre la masa y la élite; para funcionar, la élite tiene que distanciarse; la democracia se convierte en oligarquía. Este supuesto fundamental pesimista de la escisión social entre la masa y la élite es el que facilitó el salto realizado por Michels desde un primitivo anarcosindicalismo hasta su posterior credo fascista (7).

El libro de Moisei Ostrogorski, *Democracy and the Organization of Political Parties*, de 1902, a diferencia del de Michels, constituía un bosquejo mucho más amplio del surgimiento y de la evolución de los sistemas de partidos. Resulta asombrosa la escasa vigencia que tiene hoy Ostrogorski, cuando los puntos más importantes de su programa podrían serlo de un manifiesto de los partidos «verdes» o de los demócratas radicales (8):

#### A) Diagnosis:

1. Las exigencias y consecuencias políticas y económicas de la revolución industrial y de la ampliación del derecho de sufragio han superado, con mucho, la capacidad de los ciudadanos de dar cuenta de ellas.
2. Las organizaciones partidistas surgen con el fin de satisfacer las necesidades que siente el electorado de que haya un vínculo de unión entre la masa de la población y la dirección política.
3. Las organizaciones de los partidos comienzan a ejercer el poder y el control sobre unos ciudadanos indiferentes.
4. El Gobierno depende de las organizaciones de los partidos para su reelección y, en consecuencia, les está sometido.
5. Las organizaciones de los partidos piensan únicamente en el interés propio, en detrimento del común. Disminuyen la independencia y la calidad de las responsabilidades del Gobierno. Aunque se respetan las reglas del juego democrático, sufre el contenido de éstas.

---

(7) Con relación a MICHELS, cf. esp. C. W. CASSINELLI, *The Law of Oligarchy*, en «American Political Science Review», 47 (1953), págs. 773-784; S. M. LIPSET: Introducción a ROBERT MICHELS: *Political Parties*, Nueva York, Collier, 1962, páginas 15-39; ROLF EBBIGHAUSER: *Die Krise der Parteiendemokratie und die Parteiensoziologie. Eine Studie über Moisei Ostrogorski, Robert Michels und die neuere Entwicklung der Parteienforschung*, Berlín, 1969.

(8) Sobre esto, cf. «The Quest for Scientific Meaning in Analysis of Political Parties», en ROBERT T. GOLEMBIESKI, WILLIAM A. WELSH, WILLIAM J. CROTTY: *A Methodological Primer for Political Scientists*, Chicago, Rand Mc Nally, 1969, página 369.

B) Terapia:

6. La solución es la abolición de los partidos.
7. Las funciones que los partidos cumplen han de transferirse a asociaciones temporales con un objetivo claramente delimitado. Las asociaciones se disuelven tan pronto hayan alcanzado tal objetivo.
8. Gracias a esta futura organización de la política se neutralizaría la influencia corruptora de los partidos.
9. Se intensificaría la participación de unos ciudadanos activos en las decisiones públicas.
10. Una «élite natural», caracterizada por el compromiso y la capacidad tomaría el poder gracias a su habilidad para ejercer la dirección en asuntos especializados.
11. De este modo, se reconcilia de nuevo la democracia con los dos valores fundamentales de la «razón» y la «libertad».

Hoy día, a los setenta u ochenta años del comienzo de la investigación teórica y empírica sobre los partidos políticos, sentimos una cierta perplejidad cuando nos preguntamos qué es lo que queda de ella y qué podemos conservar o debemos abandonar. Desde el punto de vista metodológico hemos corrido un largo trecho, pero las cuestiones fundamentales planteadas por Ostrogorski y Michels siguen sin contestar: ¿Por qué surgen determinados partidos y sistemas de partidos? ¿Qué factores determinan y explican la competencia entre los partidos? ¿Opera realmente en los partidos y en las organizaciones democráticas esta «ley de la oligarquía»? En una palabra, ¿qué relación guarda todo ello con nuestro tema «democracia de partidos y participación ciudadana»? Cabría observar que hemos andado ya un largo camino en la contestación a estas preguntas gracias a una acumulación de datos y a una evolución metodológica que han durado cincuenta años (9); pero la realidad es que hemos andado muchos caminos a lo ancho, en lugar de hacerlo en una sola dirección: la de la meta (10).

---

(9) Los escasos adelantos realizados tras la segunda guerra mundial en las investigaciones sobre partidos políticos no permiten siquiera «descolgar» las teorías más conocidas, como puede verse en un análisis comparativo de tres de las obras más importantes: MAURICE DUVERGER: *Partis Politiques*, París, 1951; S. M. LIPSET y STEIN ROKKAN (Comps.): *Party Systems and Voter Alignments*, Nueva York, Free Press, 1967, y GIOVANNI SARTORI: *Parties and Party Systems*, Cambridge, Mass., 1976.

(10) Sobre esto, cf. la posición crítica en ULRICH VON ALEMANN: *Parteien systeme im Parlamentarismus*, Düsseldorf, 1973; una crítica fuerte de la teoría de los partidos

**Tesis 2: Para el «Estado de partidos» de la Ley Fundamental, los partidos políticos de la República Federal han expiado la culpabilidad de la usurpación política de que se les acusaba en la República de Weimar.**

Entre los Estados industriales liberal-democráticos y capitalistas, la República Federal es el que más ha interiorizado la idea del Estado de partidos y no solamente por medio de la Constitución, sino también a través de la legislación electoral, especialmente las elecciones con listas bloqueadas y cerradas, la ley de partidos, la ley de radiodifusión, la financiación estatal de los partidos, etc. (11). Lo que la teoría del Estado de la República de Weimar ignoró o rechazó es lo que, en la actualidad, ha pasado a tener una importancia desmesurada: la juridificación de la relación entre el Estado y los partidos. Esto alcanza, incluso, hasta esa curiosa institución alemana de la instancia arbitral en la lucha electoral, por medio de la cual pretende inculcarse una dosis de cultura política merced a la autoridad de que se reviste un medio cuasi jurídico. Los temas que hoy día son causa de intensas luchas intrapartidistas en el *Labour Party* británico, de si, con cada elección hay que renovar o no a los candidatos electorales y de si es el Congreso o la fracción parlamentaria del partido quienes han de elegir al jefe del mismo, son temas que no pueden plantearse libremente en ningún partido alemán, puesto que ya están determinados jurídicamente en la Constitución y en la Ley de Partidos. No obstante, es dudoso que la implantación de los partidos políticos en la cultura política de nuestro país tenga la solidez que alcanza su institucionalización jurídica. El artículo 1.º de la Ley de Partidos suena muy bien (12):

«Los partidos participan en la constitución de la voluntad política del pueblo en todas las esferas de la vida pública en la medida en que ejercen

---

desde una perspectiva marxista se encuentra en MICHAEL TH. GREVEN: *Parteien und politische Herrschaft*, Meisenheim, 1977; desde un punto de vista más liberal, ELMAR WIESENDAHL: *Parteien und Demokratie*, Opladen, 1980.

(11) Los mejores análisis de conjunto sobre el sistema de partidos de la República Federal se encuentran en HEINO KAACK: *Geschichte und Struktur der deutschen Parteiensystems*, Opladen, 1971; del mismo y otros (Comps.): *Parteienjahrbuch*, 1973-1976, 3 vols., Meisenheim, 1977-1979; del mismo y otros: *Handbuch des deutschen Parteiensystems*, 2 vols., Opladen, 1980; cf., desde un punto de vista crítico, DIETRICH STARITZ (Comp.): *Das Parteiensystem der Bundesrepublik Deutschland*, Opladen, 1976.

(12) Cf. ULRICH VON ALEMANN: «Mehr Demokratie per Dekret? Innerparteiliche Auswirkungen des deutschen Parteiengesetzes von 1967», en *Politische Vierteljahresschrift*, 13 (1972), págs. 181-204.

influencia, sobre todo, en la configuración de la opinión pública, fomentan y profundizan la formación política, favorecen la participación de los ciudadanos en la vida política, educan ciudadanos capacitados para ejercer responsabilidades públicas, participan en la presentación de candidatos a las elecciones en la Federación, en los *Länder* y en los municipios, ejercen influencia en el desarrollo político en el Parlamento, introducen los objetivos políticos que fueron elaborando en el proceso de constitución de la voluntad estatal y se preocupan por garantizar un vínculo permanente y vivo entre el pueblo y los órganos del Estado.»

En este artículo se manifiesta, ante todo, el sentimentalismo de la formación ciudadana y su contenido es más declarativo y declamatorio que descriptivo de la realidad partidista lo que, en realidad, no sienta bien a la sobriedad de un texto legal.

En realidad, gran parte de la ley de partidos políticos no es aplicable por los tribunales, puesto que no puede prevalecer sobre la reserva de privilegio de los partidos del artículo 21 de la Ley Fundamental. El único que puede declarar la inconstitucionalidad de un partido, mediante recurso, es el Tribunal Constitucional Federal; no puede hacerlo, en cambio, el presidente de la Junta Electoral Federal por el hecho de que un partido quebrante la Ley de Partidos. De este modo, siguen presentándose a las elecciones partidos cuya legalidad desde el punto de vista de los estatutos y del programa, es más que dudosa. El sufragio de los electores demuestra que el sistema funciona incluso sin tribunales.

### **Tesis 3: La estabilidad y la crisis de la democracia alemana de partidos son hermanas gemelas.**

El sistema de partidos de Alemania Federal aparece a los ojos del observador como preocupantemente estable y, al mismo tiempo, como inestable y amenazado de continuo por crisis. En este momento nos encontramos en la crisis del aburrimiento de los partidos. Los ciudadanos y la juventud se apartan de los partidos establecidos y se orientan hacia las iniciativas ciudadanas, los grupos juveniles de apoyo mutuo (*jugendlichen Selbsthilfegruppen*), las organizaciones ecologistas y, también, la apatía política. No es ésta la primera crisis. Hace ya treinta años que la publicística política, las ciencias sociales, las academias y los congresos de formación política vienen discutiendo las «crisis» reales o imaginarias:

— la crisis de un SPD exiliado en la torre de la oposición en los años del decenio de 1950-1960;

- la crisis del Estado de la CDU bajo la dirección de Adenauer, hasta bien entrado el decenio de 1960-1970;
- la crisis de la desaparición de la oposición a causa del acercamiento entre los grandes partidos y, finalmente, la entrada del SPD en la Gran Coalición de 1966;
- la crisis del surgimiento de la oposición extraparlamentaria a consecuencia de la Gran Coalición;
- la crisis provocada por el surgimiento del NPD con sus triunfos en las elecciones legislativas de los *Länder* en 1966 hasta 1969 y su fracaso, por escaso margen, a causa de la barrera legal del 5 por 100 en las elecciones al *Bundestag*;
- la crisis del «partido bisagra, FDP» y su desaparición posible debido a una derrota electoral, un cambio en las normas que regulan las elecciones o a causa de la escisión de sus corrientes internas;
- la amenaza de una perpetuación de la hegemonía del SPD tras su triunfo electoral de 1972;
- la crisis de la CDU/CSU como partido de la oposición, al negarse a reconocer como legítima esta función;
- la crisis desatada en Kreuth, en 1976, que implicaba una expansión de la CSU por todo el territorio federal en calidad de cuarto partido;
- la crisis del «debilitamiento» de los partidos políticos a causa de los cambios en las coaliciones del FDP y del ingreso de las organizaciones ecologistas en los Parlamentos.

Tras las elecciones al *Bundestag* de 1980 convendría preguntarse si no se ha hablado en exceso de la crisis de legitimidad de los partidos, a la vista de que, con una participación electoral de casi el 90 por 100, los electores han confirmado en el 98 por 100 a los partidos existentes como sus representantes. Y ello a pesar de que había una alternativa nueva, con el partido ecologista, aunque éste resultó perjudicado por las normas electorales y por su propia táctica pintoresca (13). ¿Acaso no se ha valido conscientemente el elector de su derecho al diferenciar el voto entre la oposición y la coalición de Gobierno y a través de una utilización notable de las posibilidades de diferenciación de nuestro derecho electoral bajo la forma de la división del voto (*Stimmensplitting*) entre el primero y el segundo votos? Frente

---

(13) Los análisis críticos de las elecciones legislativas toman en consideración, especialmente, la problemática de las «listas verdes»: LUTZ METZ, ULF WOLTER (Comp.): *Die Qual der Waahl*, Berlín, 1980; ROLAND ROTH (Comp.): *Parlamentarisches Ritual und politische Alternativen*, Frankfurt, 1980.

a las crisis de las que tanto se habla, nos encontramos con una asombrosa estabilidad que viene caracterizando a nuestro sistema de partidos desde hace treinta años. Una estabilidad que resulta especialmente envidiable para el observador extranjero.

Evidentemente, si, como formula la tercera tesis, la estabilidad y la crisis son hermanas gemelas, cabe preguntarse si tienen los mismos padres. ¿Acaso la estabilidad no es la crisis? ¿Y no es la crisis un puro estancamiento? Esto nos lleva a la

**Tesis 4: Los cuatro partidos parlamentarios sufren de continuo la tentación de la estatización y no siempre consiguen vencerla.**

La imbricación de los partidos políticos alemanes en el Estado es cada vez mayor. La juridificación de la política les ayuda a ello notablemente. En Alemania nos gustan las cosas claras; y, si podemos, no dejamos mariposear mucho tiempo a esos seres híbridos jurídico-políticos que necesariamente han de ser los partidos entre la sociedad y el Estado. De este modo, se ha atrapado a los partidos, al igual que a los sindicatos, en las redes del Derecho. Anteriormente hemos hablado de este tema. Por lo demás, la codificación se hizo por medio del dinero; es decir, los partidos saltaron ansiosamente sobre la ocasión que se producía de conseguir una financiación pública que carece de precedentes en los demás países.

Poco antes de las elecciones legislativas, Rolf Zundel (14) analizaba brillantemente esta evolución de la política partidista hasta convertirse en una «empresa estatal» al igual que los partidos se transforman en «organizaciones cuasi estatales». Pero no es el primero. Ya en 1956, el iuspublicista Joseph H. Kaiser, en un importante trabajo sobre la representación de intereses organizados, señalaba (15):

«Los partidos han evacuado la zona de la sociedad no estatal, para convertirse en vectores de la dominación del Estado, mientras que el pueblo sigue siendo pueblo y valiéndose de las organizaciones de intereses que constituye para entrar en relación con los partidos políticos, como con los demás órganos del Estado.»

Puede señalarse toda una serie de factores que son responsables de este desarrollo, aunque aquí solamente mencionaremos siete de ellos:

(14) ROLF ZUNDEL: «Staat auf Distanz», en *Die Zeit*, núm. 37 de 5 de octubre de 1980, pág. 9.

(15) JOSEPH H. KAISER: *Die Repräsentation organisierter Interessen*, Berlín, 1956, página 238.

1. Ya se ha señalado la proclividad alemana a la *juridificación de la política* (16), como a la de todas las relaciones sociales en general. El artículo 21 de la Constitución, la Ley Electoral y el resto de la legislación sobre partidos son responsables de una sólida integración de los partidos en la red política institucional; mucho más sólida de lo que se puede encontrar en países con los que cabe comparar a la República Federal.

2. La *financiación de los partidos* (17) es una segunda esfera que vincula cada vez más estrechamente al Estado y a los partidos. La asignación media de 3,50 marcos por cada elector a partir de 0,5 por 100 de los votos obtenidos en la elección, es el adelanto que convierte la campaña electoral en un deber del Estado, pero no constituye el único canal por el que fluyen los dineros públicos en las arcas de los partidos. En todo caso es la vía más abierta y, además, la que no está reservada exclusivamente a los partidos representados en el Parlamento. Otros apoyos financieros públicos proceden de los modos siguientes:

- financiación de las fracciones parlamentarias de los partidos;
- elevadas dietas de los diputados, quienes tienen que entregar forzosa-mente una parte de las mismas a los respectivos partidos;
- las fundaciones próximas a los partidos que, en gran parte, se financian con medios públicos sobre la base de partidas globales de los Presupuestos Generales del Estado y gracias a cuyos servicios se consigue un oscurecimiento de la responsabilidad de los partidos;
- finalmente (y ello no tiene, ni mucho menos, escasa importancia) los espacios gratuitos de publicidad en los medios públicos de comunicación y, en parte, la libre disposición de espacios y vallas municipales para los anuncios.

La cita siguiente ilustra de modo contundente esta situación (18):

«Todos los partidos con representación parlamentaria están muy endeudados y corren el peligro de no poder seguir funcionando. Esta situación es inadmisibles a la vista de la importancia que la Ley Fundamental atribuye a los partidos políticos en relación con el conjunto del Estado. Los partidos

---

(16) Cf., por ejemplo, H. D. WEISS, «Verrechtlichung als Selbstgefährdung des Rechts», en *Die öffentliche Verwaltung*, 1978, págs. 601 y sigs.

(17) El mejor análisis de la financiación de los partidos en Alemania sigue siendo el de UWE SCHLETH, *Partei Finanzen*, Meisenheim, 1973.

(18) Demanda del Gobierno federado de Sajonia Baja ante el Tribunal Constitucional Federal en 1978 para elevar el límite de exención fiscal de los donativos a los partidos, cit. en ZUNDEL, *op. cit.*, pág. 10.

son incapaces de liberarse de tal estrangulamiento por sus propias fuerzas.»

Lo curioso es que esta cita procede de una demanda presentada por el *Gobierno* de Baja Sajonia a favor de los partidos y en la que la miseria financiera de los partidos, provocada por estos mismos a causa de los costes crecientes de la publicidad en las campañas electorales, se presenta como un problema del «conjunto del Estado».

3. La construcción de *aparatos de partido* profesionalizados, con burocracias que imitan las divisiones especializadas de los ministerios es, asimismo, una señal de institucionalización. Pero aquí conviene hacer algunas reservas: el más pequeño de los cuatro partidos con representación parlamentaria, la CSU, parece haber construido el aparato más moderno y eficaz desde el punto de vista tecnocrático (19). Los dos grandes partidos de Bonn tienen sedes nuevas desde los años de 1960 en adelante; pero los enormes presupuestos generales de los partidos no han servido para constituir en tales sedes un sistema de autoridades competitivo con el de los ministerios. Ciertamente, las secciones son como imágenes reducidas de los ministerios, pero los 200 empleados fijos aproximadamente con que cuenta cada una de las dos centrales partidistas no son más que una magnitud minúscula en comparación con los gigantescos aparatos de funcionarios de los ministerios especializados. Los partidos saben beneficiarse de la competencia técnica de otras organizaciones, tanto de los respectivos departamentos ministeriales en el ámbito federal o federado como de las asociaciones próximas a cada uno de ellos. En todo caso, de las *cuatro fundaciones próximas a los partidos* (Fundación Friedrich Ebert, Fundación Konrad Adenauer, Fundación Friedrich Naumann y Fundación Hans Seidel) (20). El número de trabajadores de estas fundaciones supera, con mucho, el de los empleados en las sedes centrales de los partidos: la FFE tiene más de 600 y, de ellos, 200 en el extranjero; la FKA tiene casi 400, de ellos, 100 en el extranjero. El presupuesto anual de las dos fundaciones mayores alcanza, en cada caso, los 100 millones de marcos. No soy yo quien ha redondeado estas cifras; se trata de que, realmente, no son conocidas por la opinión pública y suelen mantenerse en secreto. Como ya se ha mencionado más arriba, las fundaciones sirven, parcialmente, para la financiación oculta de los partidos, con cargo a los Presupuestos Federales, en su trabajo de formación política y selección de personal; cosa que habría de ser prohibida en la sentencia del

(19) ALF MINTZEL, *Die CSU: Anatomie einer konservativen Partei, 1945-1972*, Opladen, 1975.

(20) HENNING VON VIIEGGE: *Parteistiftungen. Zur Rolle der Konrad Adenauer, Friedrich-Ebert, Friedrich Naumann und Hans-Seidel-Stiftung im politischen System der Bundesrepublik Deutschland*, Baden-Baden, 1977.

Tribunal Constitucional Federal de 1966 sobre financiación de los partidos políticos. Además de las partidas generales destinadas a la formación educativa de los ciudadanos, por supuesto, las fundaciones se dedican, muy en primer lugar, a la educación de los sectores sociales próximos al partido, así como a la selección del personal de reserva, a la investigación política aplicada y a la investigación de la historia de los partidos respectivos. Por otro lado, las fundaciones de los partidos sirven para realizar labores en el extranjero que alcanzan gran importancia precisamente en el Tercer Mundo, especialmente en el caso de la FFE aunque también de la FKA, y que se orientan a campos que la política exterior de la República Federal no quiere o no puede cultivar.

4. El sistema de *reparto de cargos* de los partidos germanooccidentales puede compensar algo por los déficit causados por los propios aparatos partidistas, aunque es un sistema mucho menos perfecto que en otros sistemas políticos, por ejemplo, en los Estados Unidos. No obstante su gran importancia se debe al hecho de que los partidos en Bonn, en su condición de instituciones soberanas, no solamente tratan de ocupar los ministerios y otros departamentos de la administración, lo cual es absolutamente legítimo en el Estado de los partidos, sino que también intervienen en otras esferas, como el procedimiento de nombramientos judiciales y, finalmente, en el órgano de control extraparlamentario más importante, esto es, en los medios de comunicación de masas. Las cadenas de televisión y las emisoras de radio están tan dominadas por los partidos políticos que, un mes antes de las elecciones legislativas de 1980, apenas pasó una tarde sin discusión pública, ronda de Bonn, preguntas de los ciudadanos y otros espacios y sin que se exhibieran programas con los rostros más conocidos en las escaramuzas habituales ante unos espectadores aburridos (21).

5. Otro de los aspectos de la «estatización» de los partidos políticos, a mi juicio más importante que las burocracias partidistas y el reparto de cargos es la funcionarización de los militantes (*Verbeamtung der Mitgliedschaft*) (22). Durante el último decenio todos los partidos han aumentado considerablemente en número de miembros. En el SPD, la cifra oscila en torno al millón; en la CDU pasa de 680.000; en la CSU alcanza casi los 170.000; el FDP, aproximadamente, 80.000. Al propio tiempo, se ha producido una alteración sustancial de los sectores sociales representados

---

(21) Para la política de la radiodifusión, cf. MICHAEL W. THOMAS (Comp.): *Die Verteidigung der Rundfunkfreiheit*, Hamburgo, 1979.

(22) En relación con esto, cf., además de los tomos de KAACK, *op. cit.*, (nota 11), HORST W. SCHMOLLINGER, RICHARD STÖSS: «Sozialstruktur und partciensystem», en STARITZ, *op. cit.* (nota 11), págs. 217-234.

entre los adherentes, de forma que, en ninguno de los partidos sigue constituyendo una mayoría los antiguos militantes de los años de 1960-1970. En la CSU cuatro quintos de los militantes actuales ingresaron en el último decenio; en la CDU son tres cuartos quienes están en esa situación; en el SPD, dos tercios (23). También en el FDP se ha dado un intercambio notable, aunque no puede probarse de modo numérico. Estas alteraciones han rejuvenecido considerablemente a los partidos, en todos los cuales se ha incrementado mucho la proporción de mujeres; pero, lo cual es más importante entre los nuevos militantes, hay un estamento que goza de una representación desproporcionada en relación con los otros: el de los funcionarios y empleados, especialmente de los servicios públicos. Este estamento representa el 42 por 100 del total de militantes en la CSU, el 39 por 100 en la CDU, el 37 por 100 en el SPD y el 34 por 100 en el FDP (24). Esta funcionarización generalizada de los partidos en sus respectivas bases, se manifiesta, además, de un modo todavía más desproporcionado en los órganos de mando. La función pública amenaza ya con conseguir una mayoría que haga inviable todo acuerdo en los órganos legislativos municipales, federados y federal. Esta situación, desde luego, es preocupante; pero, en lo referente a los militantes no implica que los partidos sean intercambiables sin más. Los partidos siguen siendo perfectamente distinguibles y anclados en sus grupos originarios: el SPD en la esfera sindical, entre los trabajadores en general y en el protestantismo; las CDU/CSU entre los independientes y en los medios católicos; el FDP también entre los independientes, aunque más entre las clases medias «nuevas» que entre las «viejas» y entre los sectores no confesionales.

6. A la funcionarización de los militantes se corresponde la profesionalización de los mandatarios. Ya se ha señalado que éstos pertenecen mayoritariamente a la función pública. Mucho más característica es una tendencia general a tomar la política como una profesión, la cual recibió su muy problemática legitimación por una sentencia sobre dietas del Tribunal Constitucional Federal. Heino Kaack ha caracterizado en cierta ocasión la típica carrera del político del modo siguiente (25):

«Primer escalón: actividad en los grupos escolares y en las juventudes del partido.

Segundo escalón: estudiante, actividad política en la esfera local y co-

---

(23) HERMANN RUDOLPH: «Wer steht hinter den Parteien?», en *Die Zeit*, número 41, de 3 de octubre de 1980, pág. 16.

(24) RUDOLPH, *op. cit.*

(25) KAACK, *op. cit.* (cf. nota 11).

marcal, así como en una esfera mayor en grupo de trabajo, a ser posible políticamente próximos o relevantes para la especialidad que se estudia; actividades paralelas correspondientes.

Tercer escalón: vida de político (en formas diversas); al propio tiempo, conservación de la base local de apoyo.

Cuarto escalón: acceso oficial a la condición de político por medio de la consecución de un acta de parlamentario.

Quinto escalón: ejercicio del mandato parlamentario durante cuatro legislaturas, a ser posible (edad ideal de acceso, treinta y siete años; edad ideal para retirarse, cincuenta y tres años).

Sexto escalón: carrera posparlamentaria, preferiblemente en el ejercicio de una profesión liberal y en el ámbito de la asociación profesional.»

Lo anterior no es una caricatura, sino un modelo aproximativo a la realidad. Surge aquí el peligro de una subcultura especial frente a la «gente de la calle», que es preciso romper durante las campañas electorales con el fin de llegar hasta los electores. Esta subcultura, sin embargo, se manifiesta de modo patente en los debates ritualizados de la televisión, generalmente equilibrados en su punto medio. Aquí resulta especialmente visible la pérdida de «sensibilidad y espontaneidad» que caracteriza a nuestros partidos en cuanto que «organizaciones cuasi estatales» (Zndel).

7. Un último aspecto de la adquisición de funciones de Estado por parte de los partidos políticos es la amplia *transferencia* que se ha operado de eso que Walter Bagehot llama la *función de articulación e iniciativa del Parlamento* a los *congresos de los partidos grandes*, así como a sus controversias y debates. Las decisiones políticas fundamentales —energía atómica, política del Este, armamento, valores fundamentales, alianzas y coaliciones— se someten a discusiones apasionadas, con propósito de convicción y de formación de voluntades mayoritarias, en los congresos de los partidos antes que en el Parlamento. La distribución de funciones entre el Gobierno y la oposición, así como la disciplina de la fracción parlamentaria y la división del trabajo en el Parlamento están tan avanzadas que raramente se producen enfrentamientos intensos en las intervenciones, réplicas y contraréplicas (igualdad en los turnos). También en la República Federal el laborioso Parlamento de trabajo ha acabado sustituyendo al Parlamento retórico. Las cuestiones políticas fundamentales son las que debaten los congresos de los partidos o, al menos, eso cabe esperar.

**Tesis 5: Junto a los partidos y al margen del Parlamento está desarrollándose un «neocorporativismo» compuesto por el Estado y las grandes asociaciones, que trata de canalizar las crisis valiéndose del «tripartidismo».**

Por más que las tendencias a la estatización de la democracia de los partidos que acabamos de describir son algo público, todas ellas se cuentan entre las críticas que habitualmente se hacen al Estado de los partidos en las sociedades industriales liberal-democráticas. Las tesis 5 y 6 tratan de subrayar la importancia de unas dificultades nuevas, especialmente agudas en los dos últimos decenios, que están más relacionados que los anteriores con el cambio socioeconómico cualitativo de los estados industriales. Se trata de tendencias aparentemente contrapuestas que, sin embargo, aparecen unidas en sus orígenes: «neocorporativismo» y «revolución participativa».

Quisiera bosquejar en términos breves las tendencias del cambio: crecimiento de la productividad industrial, división más compleja del trabajo tanto en la producción como en la reproducción, concentración económica, internacionalización y multinacionalización de la producción, crecimiento del sector terciario, de servicios, aumento del nivel de educación y de consumo de la totalidad de la población; todo ello acompaña al cambio en el modo de entender la función del Estado en las sociedades industriales avanzadas de Occidente. De la garantías del *Estado de Derecho* en el capitalismo liberal primitivo, surgió el *Estado social*, el Estado del bienestar y el *Estado que orienta la «totalidad» de la economía* en la época poskeynesiana.

En estas circunstancias, las grandes asociaciones ya no son meros *Lobbies* o *pressure groups*, que pretenden influir en la Ley X o en el Reglamento Y, sino que se convierten en verdaderos copartícipes de la obra. Los sindicatos y las asociaciones de empresarios se integran mediante «acciones concertadas», en el *social contract* en Inglaterra, en la «Comisión paritaria salarios-precios» en Austria, en la «Democracia *Harpund*» en Suecia; por regla general, se trata de representaciones del Estado, del capital y del trabajo que llegan a acuerdos formales o informales sobre la coordinación de la política económica, salarial y de precios. Estas «negociaciones trilaterales» son las que constituyen el meollo del debate acerca del «neocorporativismo» en los Estados industriales (26). Son precisamente los Estados de

---

(26) Cf. ULRICH VON ALEMANN y ROLF G. HEINZE: «¿Del Estado estamental al corporativismo liberal?», en REVISTA DE ESTUDIOS POLÍTICOS (Nueva época), 5, 1978, págs. 145-156; PHILLIPE C. SCHMITTER, GERHARD LEHMBRUCH (Comp.): *Trends*

bienestar regidos por socialdemócratas los que sienten la tentación mayor de establecer acuerdos entre los grandes sindicatos unitarios y las asociaciones empresariales al margen de los partidos y del Parlamento; aunque se trata siempre de un equilibrio inestable. Abierta queda siempre la opción del *exit* (27) (abandono del acuerdo), en la medida en que el corporativismo sigue siendo liberal, esto es, voluntario y no forzoso, como es el caso del corporativismo estatal de carácter autoritario o fascista. Subsiste el peligro de que se rompa el cártel de la élite. Cuando se retira del acuerdo uno de los actores, como en el caso del conflicto salarial sueco de 1979 o como hicieron los sindicatos durante el Gobierno laborista de Callaghan en 1978, ello provoca como consecuencia inmediata, una crisis política aguda.

**Tesis 6: Paralelamente a los partidos, y por debajo de ellos, se ha desarrollado una competencia política, gracias a una cultura de participación intensiva, que puede arrebatar a los partidos la iniciativa en el proceso de innovación.**

Tras la corta pero intensiva protesta estudiantil durante la gran coalición, se ha desarrollado una cultura participativa mucho más amplia, firme, generalizada y profunda en el decenio de 1980; cultura participativa compuesta por iniciativas ciudadanas, grupos de base, grupos de apoyo mutuo y proyectos alternativos. No vamos a extendernos sobre la amplitud del movimiento de iniciativa ciudadana, ya que sobre este tema hay un armario entero de libros publicados (28). Aunque, por desgracia, suelen utilizarse muy escasos datos empíricos para documentar la cantidad y la calidad del movimiento. Hoy día contamos con bastantes intentos de explicación, pero con datos insuficientes para saber cuántos ciudadanos participan realmente en estos movimientos, con qué actitudes y con qué expectativas y qué posición tienen con respecto a los partidos (29).

*Towards Corporatist Intermediation*, Londres; ULRICH VON ALEMANN (Comp.): *Neo-Korporatismus*, Frankfurt, Campus, 1981.

(27) ALBERT O. HIRSCHMA: *Exit, Voice and Loyalty*, Cambridge, Mass., 1970.

(28) Las obras más importantes en relación con la democratización, la participación y las iniciativas ciudadanas, especialmente en la República Federal, son: ULRICH VON ALEMANN (Comp.): *Partizipation-Demokratisierung-Mitbestimmung*, Opladen, 2.ª ed., 1978; BERND ARMBRUSTER y ROLF LEISNER: *Bürgerbeteiligung in der Bundesrepublik*, Gotinga, 1975; THOMAS ELLWEIN y otros: *Politische Beteiligung in der Bundesrepublik*, Gotinga, 1975; BERND GUGGENBERGER: *Bürgerinitiativen in der Parteiendemokratie*, Stuttgart, 1980; PETER CHRISTIAN MAYER-TASCH: *Die Bürgerinitiativbewegung*, Hamburgo-Reinbeck, 1976.

(29) Cf. sobre esto el volumen *Bürgerinitiativen in der Gesellschaft*, conferen-

Las investigaciones más recientes de la sociología política, especialmente las de R. Inglehart (30), incorporadas luego a un proyecto internacional en el que participan, por parte de la República Federal, Kaase, Klingemann y Allerberck (31), han identificado un cambio axiológico desde una política materialista a otra posmaterialista, desde una política vieja a otra nueva. Tomando como base de la investigación Holanda, Gran Bretaña, los Estados Unidos, la República Federal y Austria, Kaase y los otros creen poder «constatar como un hecho y no solamente como una hipótesis la tendencia creciente a la participación política directa, a la revolución participatoria» (32).

El movimiento de iniciativa ciudadana se ha beneficiado mucho de esta «revolución», puesto que ha declarado como propios campos importantes, como la política municipal, el medio ambiente, y los problemas sociales que los partidos y las asociaciones, dedicados exclusivamente a la política federal, habían traspasado a las administraciones correspondientes. Aunque es cierto que el desarrollo de las iniciativas ciudadanas ha sido importante y beneficioso para nuestro país, no ha sido el único punto de arranque de la «revolución participatoria» y, desde luego, nunca podrá sustituir las funciones de los partidos políticos. En el último decenio se incrementó considerablemente el número de miembros de los partidos. La función política de articular alternativas se cumple parcialmente en los Congresos federales de los partidos. Desgraciadamente, este proceder queda marginado en la campaña electoral debido a la personalización y la «mediación» de la política. Por otro lado, las iniciativas ciudadanas y los grupos alternativos constituyen un antídoto muy eficaz contra la juridificación y la «gubernamentalización» del Estado industrial. Los grupos juveniles no se dejan influir apenas por los aparatos de partido funcionarizados, sino que invierten su creatividad en elaborar una cultura política alternativa. El escaso éxito de los «verdes» en las elecciones legislativas del 5 de octubre de 1980 oculta lo que su política contiene todavía de desafío político tanto en la forma como en el fondo, para los años de 1980.

---

cias de Otthein Rammstedt, comp. por Volker Hauff, Villingen, 1980, págs. 119 y siguientes.

(30) ROBERT INGLEHART: *The Silent Revolution*, Princeton, N. J., 1977; cf. también N. NIE, SIDNEY VERBA: *Participation in America*, Nueva York, 1972.

(31) SAMUEL BARNES, MAX KAASE y otros: *Political Action, Mass Participation in Five Western Democracies*, Beverly Hills, 1979.

(32) KLAUSS R. ALLERBECK, MAX KAASE y HANS D. KLINGEMAN: «Politische Ideologie, politische Beteiligung und politische Sozialisation», en *Politische Vierteljahresschrift*, 20 (1979), pág. 374.

**Tesis 7 y conclusión: Los partidos políticos de la República Federal se han debilitado a causa de su fortaleza. La democracia en Alemania se ha hecho mayor con la aparición de organizaciones competitivas con los partidos.**

(Traducción: RAMÓN GARCÍA COTARELO.)