

CULTURA POLITICA, LEGITIMIDAD, PARTICIPACION: EL CASO DE ALEMANIA OCCIDENTAL

Por DAVID P. CONRADT *

LA CULTURA POLITICA EN TRANSFORMACION.

RESUMEN

En los últimos treinta años, numerosas encuestas sobre la opinión pública y las actitudes políticas en la República Federal analizadas en este artículo, han descubierto un creciente apoyo hacia las instituciones clave, procesos y valores de la democracia liberal de «clase media» implantada en 1949. La aparente estabilidad del Estado alemán se encuentra ahora basada en un sólido consenso de actitudes.

Los principales factores de este avance son la modernización socioeconómica de la posguerra, los éxitos políticos y el proceso de socialización. La tan discutida teoría de la «crisis de legitimidad», tiene poca relevancia para la cultura política actual. Sin embargo, junto con esta madurez política ha surgido una creciente insatisfacción con las oportunidades de los ciudadanos para tomar parte en el proceso político. Las vías institucionales para la participación, están cada vez más desfasadas con respecto a las necesidades de participar de un creciente sector de la población.

Durante las tres décadas de existencia de la República, la cultura política de Alemania occidental —los valores, las actitudes y opiniones de sus ciuda-

* Universidad de Florida. La generosa ayuda del German-American Fulbright Program facilitó la recogida y el análisis de los datos presentados en este artículo.

Agradezco la colaboración de la profesora Elisabeth Noelle-Neumann y del personal del Institut fuer Demoskopie.

danos hacia los objetos políticos— ha sido profusamente estudiada. A lo largo de este período, la situación de esta cultura no ha sido, ni mucho menos, una preocupación puramente académica, sino una importante cuestión política. Los aliados occidentales vencedores, junto con algunos sectores de la *élite* política alemana, sentían desconfianza y preocupación ante la capacidad de los alemanes para ponerse al nivel de las demandas que una democracia liberal y representativa exige a sus ciudadanos. Existe una amplia literatura académica que apoya esta opinión, para lo cual pone de manifiesto la ausencia relativa de valores y normas democráticos en la cultura, así como el predominio de varias formas de autoritarismo (1).

Aunque era una sociedad económicamente «moderna» con una Constitución democrática «modélica», los valores y actitudes democráticos no estaban suficientemente presentes en una gran masa de la población. Se argumentaba que la gran mayoría de los ciudadanos apoyaban entusiásticamente al III Reich, al menos hasta el estallido de la guerra en 1939, y no podía esperarse, a pesar de la derrota del nazismo, que se convirtieran en demócratas convencidos de la noche a la mañana.

Por tanto, la Constitución de la posguerra enfatizó más el aspecto representativo del gobierno democrático que el plebiscitario o participativo. Ningún cargo político relevante se elegía directamente, ningún político elegido podía ser destituido por el electorado. Los referéndums sólo podían ser ratificados a nivel de *Land* o a nivel estatal. De hecho la participación popular se limitaba a las votaciones periódicas, el proceso real de decisión política estaba restringido al partido, a los grupos de interés y a las *élites* burocráticas, bastante aisladas de la influencia popular.

Simultáneamente, el público estaba cuidadosamente controlado y estudiado por medio de sondeos de opinión, muchos de los cuales eran sufragados por el Gobierno o los partidos. La mayoría de estas encuestas se centraban en una cuestión crucial: ¿estaban cambiando las actitudes político-sociales alemanas hacia orientaciones que sustentasen las instituciones, valores y procesos de una democracia liberal, o sufriría el régimen de la posguerra la misma suerte de su predecesor, convirtiéndose en «una república sin republicanos»?

Estas encuestas nos conceden una oportunidad única de analizar los pro-

(1) Como ejemplos representativos véase B. SCHAFFNER: *Fatherland: A Study of Authoritarianism in the German Family*, Nueva York: Columbia University Press, 1948; D. RODNICK: *Post-War Germans*, New Haven: Yale University Press, 1948; H. V. DICKS: «Some Psychological Studies of German Character», en T. H. PEAR (ed.), *Psychological Factors of Peace and War*, Nueva York: Philosophical Library, 1950.

cesos de cambio cultural que han tenido lugar. Como Sidney Verba puso de manifiesto hace algunos años:

«... en términos de cantidad de datos disponibles sobre actitudes políticas básicas, el investigador probablemente está más capacitado para analizar Alemania que cualquier otra nación. También existe un gran volumen de material para Inglaterra o los Estados Unidos, pero sólo una pequeña parte pone de manifiesto la constante preocupación con la cuestión de la orientación política básica y la aceptación de la democracia» (2).

En los últimos años, el análisis de estos datos ha producido una considerable literatura (3). Curiosamente, a pesar de diferir en sus técnicas de análisis, enfoques teóricos y material empírico, los numerosos estudiosos del tema en general coinciden en las principales tendencias y pautas de los últimos treinta años.

1) Los primeros años de la posguerra se caracterizan por una indiferencia general hacia cualquier asunto político. La mayoría de los alemanes, como consecuencia de la intensa politización del período nazi, habían concentrado su interés en una esfera más inmediata (vida personal, familia, amigos).

Esta mayoría indiferente sabía poco de los valores e instituciones democráticos. Por ejemplo, en 1950, solamente alrededor de la mitad de la población adulta deseaba más de un partido para participar en la vida política, y menos de un 50 por 100 consideraban necesario el Parlamento; también se registraban porcentajes significativos (más o menos un 20-30 por 100) de apoyo para regímenes del pasado: la Monarquía Hohenzollern y el Nacionalsocialismo (4). Sin embargo, la oposición a la República de la posguerra fue, en gran medida, pasiva y latente. Por aquellos años, los partidarios de la monarquía o los nazis eran tan poco propensos a participar en la política

(2) S. VERBA: «Germany: The Remaking of Political Culture», en L. W. PYE, S. VERBA (eds.): *Political Culture and Political Development*, Princeton, Nueva Jersey: Princeton University Press, 1967, pág. 137.

(3) Para una revisión general véase D. P. CONRADT: «Changing German Political Culture», en G. ALMOND y S. VERBA (eds.), *The Civic Culture Revisited*, Boston: Little-Brown, 1980, págs. 212-272, y los trabajos que allí se citan. Véase también K. L. BAKER, R. DALTON y K. HILDEBRANDT: *German Politics in Transition*, Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1980, para un análisis que pone en relación los cambios de la cultura política con el desarrollo del sistema de partidos y la conducta electoral, y F. D. WEIL: «On the condition of Liberalism in West Germany Since World War II», tesis doctoral, Harvard University, 1980.

(4) G. R. BOYNTON y G. LOEWENBERG: «The Decay of Support for Monarchy and the Hitler Regime in the Federal Republic of Germany», en *British Journal of Politics Science*, octubre de 1974, pág. 465.

como los políticamente indiferentes; además, eran significativamente menos activos que los partidarios de la República.

2) La aparición, a mediados de los años cincuenta, de una adhesión «instrumental» o específica al sistema de la posguerra, la eficacia de la política y, por encima de todo, el «milagro económico» produjo un extendido sentimiento de que «el sistema funciona» y, por tanto, merece ser apoyado. Gran parte del atractivo electoral de Konrad Adenauer se basaba en este argumento. El estudio de la cultura política de cinco naciones realizado por Almond y Verba, *The Civic Culture*, incluyó Alemania, y estaba basado en una encuesta de 1950. En comparación con democracias tan «sólidas» como Gran Bretaña o los Estados Unidos, los alemanes en 1959 tenían una «orientación desinteresada, demasiado pragmática, casi cínica, hacia la política». Existía una «ausencia de compromiso con el sistema político independiente del *output* del mismo». Asimismo, la participación política, la comunicación y el interés eran bajos en comparación con Inglaterra y los Estados Unidos. Pero, sobre todo, había poco «afecto por el sistema» o, en otras palabras, adhesión emocional por la República de Bonn; ninguna «reserva de buenas intenciones» que pudiera utilizarse en una crisis importante. Esta interpretación, la cual básicamente implicaba que la democracia alemana de la posguerra, aunque estable y efectiva, no resistiría una crisis social o económica importante, dominó a lo largo de los años sesenta y aun bien entrados los setenta, en la mayoría de los escritos académicos sobre la República Federal.

3) Sin embargo, el análisis de las series temporales de datos desde el principio de los años cincuenta hasta el presente, ha descubierto cambios significativos respecto a la descripción de Almond y Verba. Ya a mediados de los sesenta, el sustancial apoyo al Nacionalsocialismo y a la Monarquía de los primeros cincuenta había desaparecido en su mayoría. Entre el 70 y el 90 por 100 de la población adulta era favorable a las instituciones, valores y normas democráticas básicas: Parlamento, representación, competición política y libertad de expresión. Es más, estos altos niveles de apoyo estaban extendiéndose ampliamente en todos los principales estratos socioeconómicos. Incluso aquellos ciudadanos que no se beneficiaron del «milagro económico», eran a mediados de los años sesenta partidarios de las estructuras y procesos básicos del sistema. De hecho, gran parte del cambio a favor, entre los quince y veinte años primeros, provino de los grupos menos privilegiados (bajos ingresos, nivel educativo, posición ocupacional) y aquellos opuestos a los gobiernos de la CDU de Adenauer y Erhard.

ACTITUDES HACIA LA LEY BASICA

Un ejemplo de este proceso puede hallarse en la evolución de las actitudes de la posguerra hacia la constitución de la República Federal (5). Ciertamente, uno de los elementos de la cultura política de un país son las actitudes hacia las estructuras institucionales básicas, tal como se delimitan en su constitución. En los Estados Unidos y en Gran Bertaña la «Constitución» es, además, un símbolo político que puede utilizarse para generar y mantener la adhesión emocional (6). Las encuestas en América han encontrado un fuerte apoyo al documento; en un estudio se encontró que más de los dos tercios de la población adulta estaba de acuerdo con la afirmación de que «la Constitución es casi tan perfecta como es posible que sea, y no se debe introducir ningún cambio importante en ella» (7). En el caso de la Alemania de la posguerra, el sistema político establecido en 1949 se estructuró de acuerdo con la «Ley Básica». Se eludió el término constitución (*verfassung*), pues connotaba permanencia, algo que la mayoría de los alemanes, todavía confiando en la unificación, querían evitar. Además, durante el período de posguerra, la generalizada privatización y el consiguiente desinterés por lo político, significó que sólo una pequeña proporción de los alemanes occidentales sabían algo sobre la nueva «Ley Básica», e incluso muchos menos podían emitir una opinión acerca de ella. Como los datos de la tabla 1 indican, tan tardíamente como en 1955, seis años después de la fundación de la República Federal, un 51 por 100 de la población adulta afirmaba no saber «nada» acerca de la Constitución. Sin embargo, aquellos encuestados que admitían tener algún conocimiento, estaban generalmente a favor. Empero, en 1955 la actitud dominante hacia la Ley Básica de la República Federal era bien la ignorancia o la indecisión. Sin embargo, en 1972 el 52 por 100 de la población adulta manifestaba una actitud positiva hacia la Ley Básica, mientras que la proporción de indecisos e ignorantes bajó hasta el 36 por 100.

(5) Para datos sobre estas instituciones y valores véase D. P. CONRADT: «West Germany: A Remade Political Culture?», en *Comparative Political Studies*, 7, núm. 2, julio de 1974, págs. 230-236; G. R. BOYNTON y G. LOEWENBERG: «The Development of Public Support for Parliament in Germany, 1951-59», en *British Journal of Political Science*, abril de 1973, págs. 169-189; R. K. ALLERBECK: *Demokratisierung und sozialer Wandel in der BRD. Sekundäranalyse von Umfragen, 1953-74*, Opladen, Westdeutscher Verlag, 1976.

(6) D. DEVINE: *The Political Culture of the United States*, Boston: Little-Brown, 1972, págs. 88, 116-119.

(7) DEVINE, pág. 118.

TABLA I

ACTITUDES HACIA LA CONSTITUCION, 1955-1978
(en tanto por ciento)

	1955	1972	1978
Positiva	30	52	71
Negativa (1978: Se necesita una nueva Constitución)	5	9	14
Indecisos	14	17	15
«No sé nada sobre la Constitución»	51	22	—
	100	100	100

Fuente: Institut fuer Demoskopie, sondeos 0083, 2085, 3061.

Preguntas utilizadas: 1955 y 1972: ¿Qué piensa de nuestra actual Constitución, esto es, la Ley Básica de nuestro país?, ¿la encuentra buena o no tan buena, o no el interesa? 1978: La Ley Básica fue escrita hace casi treinta años bajo el control y la supervisión de los poderes occidentales. Algunas personas son de la opinión de que debemos crear una nueva Constitución, que satisfaría mejor nuestras necesidades e intereses. Otros dicen que la actual Constitución ha probado ser efectiva y no se necesita otra nueva. ¿Cuál es su opinión?

En una encuesta de 1978 la proporción con una orientación positiva hacia la Ley Básica se elevó aún más, hasta el 71 por 100.

Cuando analizamos las fuentes de este cambio descubrimos una pauta común a otros aspectos de la cultura política (8). En este período de veintitrés años, el mayor incremento de apoyo para la constitución se registró entre aquellos sectores de la población que tradicionalmente se identifican con los menos interesados en política y los más «provincianos». Es particularmente sorprendente el cambio de actitudes hacia la Constitución entre las mujeres.

En 1955 sólo un 19 por 100 de la población femenina tenía una actitud positiva hacia la Constitución, en comparación con un 43 por 100 para los varones. Verdaderamente, en 1955, el sexo constituía un importante factor para predecir las respuestas a esta cuestión; la correlación (gama) entre sexos y apoyo a la Constitución fue un considerable .53. Hacia 1978 se había producido, sin embargo, una sustancial convergencia entre varones y mujeres (tabla 2); el poder predictivo de la variable sexo decreció hasta un .19. Otro cambio impresionante es el registrado entre los protestantes. Tal vez como respuesta al éxito de la Unión Demócrata Cristiana en 1949 y 1953, un partido cuyos líderes y militantes eran mayoritariamente católicos, y la fuerte

(8) CONRADT: «West Germany: A Remade Political Culture?».

orientación prooccidental del canciller Adenauer de quien se sospechaba ampliamente que situaba Alianza Occidental por encima de la reunificación con unos territorios del Este, incluida Prusia, mayoritariamente protestante (80 por 100), sólo un 18 por 100 de los protestantes, frente al 34 por 100 de los católicos, apoyaban la Constitución en 1955. Sin embargo, diecisiete años más tarde no había diferencias apreciables entre católicos y protestantes respecto a su actitud hacia la Constitución. Pero el incremento del apoyo para los protestantes (35 por 100) fue mayor que el aumento de los católicos (19 por 100). Claramente, la desaparición de la religión como un factor de predicción relevante de las actitudes hacia la Constitución (gama en 1955 = .31; 1978 = .02) se debió a la aceptación protestante. Aparentemente, diecisiete años de experiencia con la Constitución convenció a muchos protestantes de que la República de Bonn no era un producto «católico». Una pauta similar se encontró en la variable educación (tabla 2).

TABLA 2

APOYO A LA CONSTITUCION POR SEXO, NIVEL EDUCATIVO
Y RELIGION (1955-1978)

	1955	1972	1798
<i>Sexo:</i>			
Varón	43	61	78
Mujer	19	45	66
Gama53	.32	.19
<i>Nivel educativo:</i>			
Bajo	26	46	69
Medio	44	63	73
Alto	58	73	77
Gama43	.38	.11
<i>Religión:</i>			
Católico	34	53	71
Protestante	18	53	72
Gama30	.02	.01

Fuente: Ver tabla 1.

La desaparición, entre 1955 y 1978, del sexo, la religión y el nivel educativo como los principales factores demográficos que precedían la adhesión a la Constitución, es una indicación de que entre estos años se estaba desarrollando un amplio consenso sobre la Ley Básica. Encontramos evidencias adicionales para esta proposición cuando analizamos la relación entre una norma o regla importante en la democracia de la posguerra, la competición política y el apoyo a la Constitución. En 1955 estas variables estaban relacionadas (gama = .47). Así, el apoyo al principio de competición política dependía de la actitud favorable para la Constitución, y recíprocamente, aquellos alemanes en contra de la Constitución eran mucho más favorables a estar a favor de la idea de un partido único. Más de un 30 por 100 de aquellos opuestos a la constitución democrática eran partidarios de un Estado de partido único, frente a solamente el 8 por 100 de quienes pensaban que la Ley Básica era «buena». Pero en 1972 existía poca polarización entre los defensores y los detractores de la Constitución en base al principio de competición política, ya se había convertido en una norma del sistema. De forma parecida, en 1955, la defensa del sistema pluripartidista estaba escasamente relacionada con la actitud para con la Constitución. El apoyo a la competitividad política descansaba ampliamente (44 por 100) sobre los alemanes desconocedores de la Constitución; sin embargo, para 1972, el principio se había afianzado más firmemente entre los defensores del sistema constitucional. En 1955, solamente un 37 por 100 de aquellos favorablemente orientados hacia la competitividad apoyaban la Constitución, para 1972 casi un 60 por 100 de los defensores de la competitividad política provenían de los sectores de alemanes partidarios de la Constitución.

Basados en aquellos datos se podría argüir que en 1955 los alemanes estaban a favor de un sistema de partidos competitivos solamente «de boquilla», era lo que había que decir; para 1972, sin embargo, este apoyo estaba mucho más firmemente asentado sobre el conocimiento y las actitudes favorables hacia la Constitución que estableció esta regla del sistema. En otras palabras, existía una mayor congruencia entre las reglas y las normas del sistema. Es en este punto, como discutiremos más adelante, donde salen a la luz manifestaciones muy visibles de este mismo proceso.

El desarrollo de un consenso de actitudes sobre las normas y valores básicos de una democracia parlamentaria estaba completado, en su mayoría, hacia el final de los años sesenta. Muchos estudiosos han señalado los siguientes factores como los más relevantes para explicar este cambio: 1) la socialización de las generaciones de la posguerra en un estable, próspero y «eficaz» sistema político; 2) la ausencia, para una gran mayoría de la población, de cualquier alternativa verosímil a la democracia de «clase media»

después de 1945; 3) la modernización socioeconómica de la posguerra, particularmente la integración de los católicos, campesinos y obreros, y 4) la actuación del sistema, el éxito de la política externa e interna de los primeros gobiernos de la posguerra (9).

Sin embargo, la conducta política de los ciudadanos alemanes occidentales tenía poco que ver con los valores políticos que profesaban. Mientras que el principio de competitividad política era ampliamente aceptado, el mismo partido se mantuvo en el poder a nivel nacional durante veinte años; aunque una sólida mayoría consideraba que existía la libertad política de expresión, sólo una pequeña minoría sostenía conversaciones políticas o intentaba otras modalidades más «difíciles» de participación política; aun cuando más de un 70 por 100, en 1964, declaraba que el Parlamento era necesario, sólo un 42 por 100 en aquel mismo año creía que su diputado prestaría alguna atención a sus problemas (10). La aparición de una correspondencia más cercana entre las normas del régimen y la conducta del público sólo es constatable hacia el final de los años sesenta, la politización de los estudiantes universitarios y el creciente interés en una democracia más «directa», el *Machtwechsel* de 1969, el uso del voto de censura en el Parlamento (1972), el aumento de la participación masiva en las campañas electorales (1969, 1972) y la iniciativa popular de movimiento asociativo (11).

Los datos hasta ahora analizados han revelado mucho más acerca de la estabilidad y seguridad sobre la democracia de la posguerra que sobre la calidad y la extensión de la democracia en Alemania occidental. Además, el consenso de la posguerra se midió mediante cuestiones muy elementales conectadas con los elementos básicos de la cultura política, que son malos

(9) Para una discusión extensa con datos que soportan aquellos factores véase CONRADT: «Changing German Political Culture», págs. 256-263.

(10) Institut fuer Demoskopie, Survey No. 1093.

(11) Una encuesta de 1975 halló que el 11 por 100 de la población adulta había participado en algún movimiento de acción ciudadana. Entre los entrevistados de menos de cincuenta años de edad esta proporción se elevó al 15 por 100 y el 29 por 100 de aquellos que de procedencia educativa de tipo académico (*Abitur* o Universidad) declararon que habían participado con una o más de una de estas organizaciones. La participación en manifestaciones políticas también estaba fuertemente relacionada con la edad y el nivel educativo. Mientras que sólo el 9 por 100 del total de la muestra había participado alguna vez en una manifestación política, el 19 por 100 de aquellos por debajo de los treinta años y el 20 por 100 de los que poseían educación superior declararon haber usado las manifestaciones como medio político de expresión. Entre los del grupo de cincuenta y más años solamente un 4 por 100 había acudido en alguna ocasión a una manifestación. Si tenemos en cuenta el creciente nivel educativo de la República Federal, las implicaciones de estos hallazgos son evidentes. *EMNID, Informationen*, 27, núm. 4, 1975, págs. 7-22.

elementos para la predicción del futuro desarrollo del sistema político alemán occidental y de las relaciones dinámicas entre cultura política, estructura del sistema y conducta de los ciudadanos. Pero, afortunadamente, una serie de recientes sondeos nos permite realizar un examen preliminar de estas cuestiones.

CONCEPCIONES CONTEMPORANEAS DE LA DEMOCRACIA

La imagen contemporánea o concepción de la democracia de los alemanes occidentales fue objeto de una encuesta a nivel nacional en 1978. En este estudio se les pedía a los entrevistados, con la ayuda de una lista con veintidós *ítems* (12), una descripción de la «democracia ideal». ¿Qué necesitaba una sociedad para ser plenamente democrática? En un momento posterior de la encuesta se le pedía al entrevistado que dijera hasta qué punto esas mismas características o requisitos de una «democracia ideal» estaban realmente presentes en la República Federal. Por tanto, ambas preguntas nos posibilitan la comparación de una concepción más abstracta de la democracia con el orden político existente en la República Federal. Las respuestas a estas preguntas se encuentran en la tabla 3.

La divergencia entre la «democracia ideal» y la democracia real en la República Federal es más acusada en dos áreas relacionadas: participación ciudadana y «democracia socioeconómica». Aquellos alemanes que conciben la democracia como un sistema con frecuente, extensa y directa participación pública en la toma de decisiones políticas consideran insuficiente, en este aspecto, el sistema alemán. De forma similar, el 55 por 100 de la población adulta que identificaban la democracia con una creciente igualdad económica y con la participación de trabajador y empresario en las compañías industriales (co-determinación), no están satisfechos con lo que se ha llevado a cabo en Alemania occidental. Nótese, sin embargo, que la proporción de alemanes que tenía esta concepción de democracia es mucho más pequeña que la de los que concebían ésta en términos liberales o de procedimiento: libertad individual, elecciones libres, partidos en competencia, libertad de religión. Los «demócratas de procedimiento» están bastante satisfechos con los logros de la II República. No obstante, aquellos que desean una democracia más extensa (demócratas sustantivos) están mucho más complacidos. Esta dis-

(12) Dos *ítems*, «obediencia a la ley ante todo» y «un presidente federal es la cabeza del Estado» se descartaron después de comprobarse, mediante un análisis de factores preliminar, que no tenían relación significativa con el resto de los *ítems*.

TABLA 3

CONCEPCION DE LA DEMOCRACIA (1978)

	<i>Necesario para la democracia %</i>	<i>Realmente presente en la República Federal %</i>	<i>Diferencia %</i>
Competición política	79	90	+ 11
Libertad de movimiento	80	87	+ 7
Libertad religiosa	78	87	+ 9
Libertad de expresión y de prensa	86	76	- 10
Igualdad política (un hombre, un voto)	75	82	+ 7
Oposición política	72	79	+ 7
Independencia judicial	67	66	- 1
Igualdad ante la Ley	69	62	- 7
Libertad para elegir el empleo	85	56	- 29
Federalismo	79	52	- 27
Eficaz co-determinación en la industria	55	46	- 9
Público capaz de participación directa en la toma de decisiones políticas	53	35	- 18
Elite política accesible	63	32	- 31
Eliminación de la miseria y pobreza	60	34	- 26
Referéndums sobre los problemas políticos relevantes	56	26	- 30
Un ejército para seguridad interna	34	26	- 8
Participación popular y directa en la toma de decisiones políticas	51	26	- 25
No discriminación contra extremistas	36	11	- 25
Solo moderadas diferencias de ingresos	35	9	- 26

Fuente: Institut fuer Demoskopie, sondeo 3061.

crepancia entre lo ideal y lo real puede ser una explicación del surgimiento de los movimientos de acción ciudadana en los años más recientes, así como sus demandas para establecer el referéndum en los principales problemas políticos, de forma notable, por supuesto, la energía nuclear.

Combinando las respuestas a estas dos preguntas puede averiguarse la imagen actual de la población sobre la política democrática y su grado de aplicación en la República Federal. Sugerimos que el consenso sobre un valor, norma o condición concreta aparece cuando es, a la vez, importante para la democracia y está realmente presente en la República Federal. El consenso o la congruencia entre los ideales y la política democrática que en

verdad se lleva a cabo, para los veinte aspectos utilizados en 1978, se muestra en la tabla 4. Claramente, la concepción liberal o de procedimiento es la más extendida en la Alemania Federal de hoy: competición o capacidad de elección entre varios partidos, libertad de expresión, prensa y movimiento, la última especialmente sobresaliente a causa de la Alemania del Este y el muro, elecciones libres, y «un hombre, un voto». Existe un alto grado de acuerdo sobre todos los *items* que son importantes para la democracia política y pueden encontrarse en la República Federal. No obstante, cuando se entiende la democracia en términos de resultados políticos sustantivos, especialmente de carácter socioeconómico, y como un sistema de participación directa popular y generalizada, el nivel de consenso disminuye grandemente (tabla 4). Sólo un 45 por 100 de la población cree que la libertad para

TABLA 4
EL CONSENSO DEMOCRATICO (1978)

<i>Item (asunto)</i>	<i>Consenso (%)</i>
Competición política	76
Libertad de movimiento	74
Libertad religiosa	73
Libertad de expresión y de Prensa	70
Elecciones libres	69
Igualdad política (un hombre, un voto)	63
Oposición política	53
Independencia judicial	51
Igualdad ante la Ley	51
Libertad para elegir el empleo	45
Federalismo	38
Eficaz co-determinación en la industria	31
Público capaz de participación directa en la toma de decisiones políticas	25
Elite política accesible	25
Eliminación de la pobreza y la miseria	24
Referéndum sobre problemas políticos relevantes ...	21
Un ejército para la seguridad interna	18
Participación popular y directa en la toma de deci- siones políticas	18
No discriminación contra extremistas	7
Solo moderadas diferencias de ingresos	5

(*) Proporción del total de acuerdo en que ese *item* es esencial para una democracia y se halla presente en la República Federal.

Fuente: ver tabla 3.

elegir empleo es importante en una democracia y que tal requisito se da en la República Federal. La co-determinación en la industria, la eliminación de la miseria, el referéndum y la participación popular directa en la toma de decisiones políticas sólo eran características de la democracia alemana para menos de un tercio del total. La tolerancia de los extremistas políticos y la ausencia de importantes diferencias de ingresos registra unos niveles de consenso de menos de un 10 por 100.

Existe un fuerte acuerdo en dos aspectos, pero en sentido negativo. Esto es, alrededor de dos tercios de la población adulta no cree que en una democracia el Ejército tiene la misión de la seguridad interna, y un 57 por 100 del total de la muestra no considera que el Bundeswehr está asumiendo tal tarea en la República Federal. Una proporción considerable (65 por 100) adopta una postura muy dura contra los partidos políticos extremistas. En una democracia «ideal» los miembros de partidos extremistas deben verse «perjudicados», y un 60 por 100 considera que este es el caso de la República Federal.

La posición ideológica de los entrevistados está relacionada, sobre todo en los cinco temas que se exponen a continuación, con su evaluación de lo que es necesario para una democracia ideal, así como con lo que en realidad existe en la República Federal: 1) El Ejército como una fuerza de seguridad interna. Mientras que un 75 por 100 del grupo de «izquierdistas» lo rechaza como característico de la democracia, el 59 por 100 de los situados en la derecha y el 68 por 100 de aquellos en el centro son de esta opinión. 2) Codeterminación industrial. Cerca de los dos tercios de los «izquierdistas» consideran la participación de los trabajadores en las empresas públicas como esencial para la democracia, frente a un 49 por 100 del grupo de los «derechistas» y un 54 por 100 de los del centro. 3) Tolerancia o no discriminación contra los partidos políticos extremistas. Mientras que un 55 por 100 de la izquierda pensaba que los miembros de partidos políticos extremistas no debían de ser automáticamente discriminados, solamente un 33 por 100 del centro compartía esta actitud. Estas respuestas probablemente reflejaban el impacto de los radicales en los servicios públicos o la polémica del *Berufsverbot*. La aceptación o tolerancia de la inconformidad política, esto es, la de aquellos fuera del espectro del «sistema» de partidos (CDU/CSU, FDP y SPD), no es un rasgo sobresaliente de la cultura política. La conducta ante los cuatro millones de trabajadores extranjeros y sus familiares hace pensar que esto también es aplicable a la inconformidad social. 4) Diferencias económicas y de ingresos. Cerca de la mitad de los entrevistados de izquierda, comparado con un 29 por 100 de los de derecha y un 35 por 100 de los de centro, aceptaba la idea de que en una democracia «las diferencias de ingresos no deben ser

demasiado grandes». De nuevo el nivel relativamente bajo de apoyo entre la izquierda indica hasta qué punto la concepción de la democracia en la República Federal continúa siendo liberal y de procedimiento, más que radical o sustantiva. 5) Libertad para elegir la propia ocupación. Este aspecto sólo puede interpretarse como un sustitutivo de la movilidad social. Casi un 60 por 100 de los entrevistados izquierdistas no creían que los alemanes tengan derecho a elegir libremente su trabajo, en comparación con un 43 por 100 de los derechistas y un 48 por 100 del grupo de centro. Tal vez la importancia del nivel educativo como requisito para tal libertad de elección, y las todavía significativas diferencias por clase social existentes en el sistema educativo pueden estar a la base de tales respuestas.

LA REPUBLICA FEDERAL Y LA «CRISIS DE LEGITIMIDAD»

Los teóricos de la crisis de legitimidad parten del supuesto de la existencia de un sistema económico mucho más efectivo (se da un «fortalecimiento de las fuerzas productivas») que «aumenta el poder del sistema» (13). No obstante, esta alteración en su conducta puede producir cambios en los valores en demanda de una mayor igualdad socioeconómica. Si estas demandas están suficientemente generalizadas pueden constituir un nuevo desafío al estado «democrático», que anteriormente había respondido a otros intereses, tales como la acumulación privada o la propiedad individual, diferentes de los populares.

Conforme la actividad estatal aumenta, la necesidad de participación popular, que es lo que en un sistema democrático legitima esta actividad, también se incrementa. Teóricos tales como Juergen Habermas, ven este proceso como una «crisis de legitimidad» de las democracias actuales que todavía están controladas por los intereses económicos de los más poderosos, a pesar de esta mayor necesidad de participación popular como agente legitimador. Por tanto, el moderno estado capitalista se halla enfrentado con un dilema: para resolver los problemas de la sociedad moderna debe existir participación popular; además, una verdadera consideración de esta participación es la única manera racional en que el Estado puede hacer frente a sus tareas políticas. Aun así, la prosecución por parte del Estado de los objetivos «más racionales» le hacen entrar en contradicción con las presentes estructuras socioeconómicas capitalistas. Este conflicto entre el Estado, como agente de la clase dominante, y la necesidad de legitimación democrática por medio

(13) JUERGEN HABERMAS: *Legitimation Crisis*, Boston: Beacon Press, 1975.

de la participación popular en última instancia, sólo puede resolverse por la transformación de la estructura de clases en las sociedades capitalistas avanzadas.

Las instituciones representativas de las repúblicas liberales (incluyendo la República Federal), cuyo origen proviene mayoritariamente del siglo XIX, son insuficientes para satisfacer esta creciente necesidad de legitimación propia del Estado moderno. Por tanto, se da un «déficit» de legitimidad que sólo puede ser saldado mediante la ampliación de los canales de participación. La participación política, como la transmisión de las preferencias personales y políticas desde los gobernados a los gobernantes, se considera la única forma racional de hallar soluciones para los problemas políticos. Aun cuando la necesidad del Estado democrático moderno de aumentar la participación para superar su déficit de legitimidad, le pone en contradicción con las élites socioeconómicas de las sociedades capitalistas modernas, las cuales controlan este mismo sistema político. Así, la postura del Estado como agente de la clase dominante está amenazada por esta necesidad de incrementar la participación. Una vez más, sólo si el Estado democrático moderno modifica su estructura de clase podrá resolver este déficit de legitimidad mediante el consiguiente aumento racional de la participación.

Este pronóstico está basado en la incapacidad del Estado moderno para controlar la economía privada de cuyos problemas —recesión, paro, desigualdad— se le hace políticamente responsable. Se considera que los problemas del Estado frente al capitalismo aumentan seriamente. Se necesita un alto nivel de inversión para crear los suficientes puestos de trabajo y, de esta manera, evitar las consecuencias políticas negativas del paro. Pero una tasa de inversión continuamente elevada también crea inflación, así como beneficia a las empresas capitalistas multinacionales, lo cual reduce su capacidad de control. Al mismo tiempo, el fuerte sentimiento nacionalista, que podría «absorber» parte del descontento producido por el ciclo económico, está, de acuerdo con esta teoría, en franco retroceso.

Cuando Habermas se refiere específicamente a la situación en la República Federal reconoce que «aunque existen varios de estos síntomas... sus efectos sobre el sistema político han sido mínimos» (14). Sugiere que las medidas encaminadas al empleo de «radicales» políticos en los servicios públicos (*Radikalenerlass*) y su puesta en práctica en algunos Estados (*Laender*) ha limitado tanto la libre expresión de las ideas políticas y la adecuada socia-

(14) JUERGEN HABERMAS: «Legitimationsprobleme im modernen Staat», en *Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft*, 7, 1976, págs. 53-54.

lización de la gente joven, que la crisis de legitimidad permanece en estado latente (15).

A pesar de las frecuentes promesas de comprobación empírica de sus teorías, el trabajo de Habermas, Offe y otros «teóricos críticos» no está sujeto a verificación empírica. Por ejemplo, Habermas adopta una postura decididamente preempírica con respecto a la teoría poniendo de manifiesto que se debe de comprobar, pero que tal cosa todavía no es posible, entretanto se elaboran «argumentos y contraargumentos más relevantes» (16). El admite que «no es fácil determinar empíricamente las... condiciones *reales* bajo las que aparecen y se afirman las *posibles* tendencias de crisis. Los indicadores empíricos de que disponemos son todavía inadecuados». Tampoco se especifica cuáles son esos indicadores empíricos. No elabora ningún indicador cuantitativo para la «crisis de legitimidad»; ni siquiera sugiere el carácter que tales indicadores pudieran tener. La modalidad política que tal crisis pudiera adoptar tampoco se especifica: ¿disminución del número de votantes? ¿Aparición de nuevos partidos «antisistema»? ¿Un incremento de las manifestaciones políticas de protesta? ¿Disminución del apoyo a las normas y los valores democráticos básicos? ¿Violencia política? En las raras ocasiones en que Habermas u Offe especifican sus referencias políticas o «ejemplos», demuestran una concepción simplista e infantil de los problemas políticos propios de las sociedades modernas industrializadas. La equiparación de Offe entre el Wagner Act de 1935 en los Estados Unidos y la gran coalición alemana occidental de 1966, citadas ambas como ejemplos de la adaptación de la clase dominante a la crisis, es un ejemplo de este tipo de razonamiento (17).

PARTICIPACION E INFLUENCIA CIUDADANA

Sin embargo, sondeos recientes nos proporcionan algunos materiales para hacer al menos un examen provisional sobre la teoría de la crisis de legitimidad en la República Federal. Aunque el apoyo a las instituciones y los valores básicos es compatible con «una democracia legítima y estable», hacia el final de los años setenta la población de Alemania Federal no estaba, ni mucho menos, satisfecha con su sistema político. Entre 1975 y 1978 se plan-

(15) *Ibid.*

(16) HABERMAS: *Legitimation Crisis*, pág. 33.

(17) CLAU OFFE: *Strukturprobleme des kapitalistischen Staates*. Frankfurt, Suhrkamp Verlag, 1972, pág. 96.

teó la siguiente pregunta a diferentes muestras a nivel nacional: «¿Tiene la impresión de que la persona, como ciudadano, tiene cierta influencia en las decisiones del Gobierno federal o, por el contrario, carece de poder?». Como indican los datos de la tabla 5, aproximadamente la mitad de la población adulta creía que, como ciudadanos, poseían poca influencia sobre las actuaciones del Gobierno federal. A *grosso modo*, un tercio de los entrevistados opinaba que el ciudadano posee influencia, pero la mayoría creen que esta influencia es insuficiente. Por tanto, menos de un 10 por 100 estaban satisfechos con la influencia de los ciudadanos sobre las decisiones del Gobierno federal. Aunque, en términos de valores y actitudes democráticas, apoyo a las instituciones políticas, satisfacción generalizada respecto a la manera en que la democracia se desenvuelve, así como confianza en que el sistema actual puede hacer frente a los problemas futuros, el sistema es estable y legítimo.

TABLA 5

INFLUENCIA CIUDADANA (1975-78)

Pregunta: ¿Tiene la impresión de que la persona, como ciudadano, tiene cierta influencia en las decisiones del gobierno federal o, por el contrario, carece de poder?

	1975 (%)	1976 (%)	1978 (%)
El ciudadano no tiene influencia, está indefenso	55	54	48
El ciudadano tiene influencia	23	29	30
Es suficiente	13	19	19
Insuficiente	8	8	9
Indecisos	2	2	2
Indecisos	22	17	22
<i>Total</i>	100	100	100

Fuente: Institut fuer Demoskopie, Sondeos 1250, 2178, 3061.

La proporción relativamente alta de entrevistados escépticos respecto a su capacidad de influencia en lo que el Gobierno de Bonn hace, se corresponde con la aspiración de un mayor protagonismo popular en la toma de decisiones. Como ya hemos visto, la mayor incongruencia entre lo que *debe* de caracterizar a una democracia y lo que *realmente* se da en la República Federal se registra en el área de la participación ciudadana. Asimismo, la mayoría de los alemanes occidentales desea que los diputados actúen de acuerdo con

la «mayoría» de sus electores, más que siguiendo sus propios «juicios» y mucho menos las órdenes de los dirigentes del partido (18).

Este sentimiento generalizado de que las opiniones de la gente no se tienen suficientemente en cuenta en la adopción de las decisiones parece ser un fenómeno común a varias otras sociedades industriales avanzadas (19). En el caso alemán, sin embargo, esto no implica una pérdida importante del apoyo hacia los valores, normas e instituciones democráticas básicos. En base a una escala de diez *ítems* sobre «el apoyo al sistema» sacada de un sondeo en 1978, el nivel medio de apoyo para quienes pensaban que el ciudadano medio tenía cierta influencia en el proceso político fue un 80 por 100, frente a un 65 por 100 de aquellos que percibía a los ciudadanos como «impotentes» para afectar a los que toman las decisiones. Por consiguiente, el sentimiento generalizado de ineficacia e impotencia se corresponde con un nivel de apoyo más bajo al sistema democrático, aun cuando una sólida mayoría de los «impotentes» siga respaldando al orden representativo republicano. Los entrevistados parecen percibir al Estado alemán occidental como una estructura jerárquica fuertemente elitista, donde la influencia popular directa apenas tiene lugar. En 1976, mientras que alrededor de la mitad de la población se sentía «impotente» para influir las decisiones gubernamentales, más del 80 por 100 de una muestra encuestada este mismo año estaban «muy» o «bastante» satisfechos con la manera en que la democracia funcionaba en la República Federal (20).

Aun así, esta clase de insatisfacción no puede considerarse como el tipo de orientación crítica que produce una crisis de legitimidad. Para que un sistema de legitimidad sea puesto en cuestión, la expresión del descontento y las críticas deben, según un reciente análisis de Lane, 1) estar dirigidas al *sistema como un todo* y no a decisiones, procedimiento o personalidades concretas; 2) oponerse a los *principios o valores* básicos del sistema; 3) durar un *largo período de tiempo*; 4) estar estructuralmente arraigados en algún grupo *socioeconómico o cultural* sistemáticamente desfavorecido, y 5) estar

(18) Institut fuer Demoskopie, sondeo 3.061.

(19) Véase JAMES D. WRIGHT: *The Dissent of the Governed*, Nueva York: Academic Press, 1976, y RONALD INGLEHART: «Political Dissatisfaction and Mass Support for Social Change in Advanced Industrial Society», en *Comparative Political Studies*, 10, núm. 3, octubre de 1977, pág. 462.

(20) La escala se componía de tres *ítems* midiendo las actitudes hacia el Parlamento (la necesidad de la institución, su funcionamiento y la accesibilidad de los parlamentarios), dos cuestiones concernientes a la Constitución, una sobre libertad de expresión en la República Federal, otra de la necesidad de un sistema de partidos en competencia, un *ítem* acerca de Hitler y dos cuestiones sobre la democracia como forma de gobierno deseable para la República Federal.

asociados a un sentimiento de *descontento personal* que puede relacionarse con la actuación del sistema («la gente satisfecha con su vida no pone en práctica las creencias que están en desacuerdo con el sistema») (21). Ninguna de estas condiciones o requisitos necesarios para que aparezca una crisis de legitimidad se hallan presentes en la República Federal. Incluso el sentimiento de satisfacción personal respecto a la existencia propia es elevado (67 por 100 en 1978); además, solamente se da una débil relación entre satisfacción vital y apoyo al orden político actual (22).

Por último, la encuesta de 1978 nos capacita para examinar las actitudes de aquellos entrevistados que utilizan las oportunidades de participación disponibles en este sistema. Si el ciudadano que vota regularmente, colabora en las campañas electorales con determinados candidatos o partidos, asiste a los mítines políticos y se pone en contacto con representantes públicos se siente tan «impotente» como el que no participa, el problema de la relación ciudadano-sistema o el de la capacidad de reacción del sistema presentaría una nueva dimensión. Sin embargo, la literatura existente mantiene que la participación y la impresión de eficacia están positivamente correlacionadas (23). Por tanto, debemos esperar que los participantes más activos sean mucho menos propensos a sentirse «impotentes» o sin influencia que los no participantes. En la figura 1 se muestra la relación entre la participación política (24) y la respuesta a la pregunta sobre el grado de influencia popular.

La fuerte relación entre la participación política y la actitud de creer que el ciudadano posee cierta influencia sobre el proceso político sugiere una resolución parcial del problema. Aquellos ciudadanos que hacen uso de las oportunidades de participación actualmente disponibles, son menos propensos a sentirse «impotentes». Mientras que en 1978 sólo un 14 por 100 de los no participantes percibía alguna influencia de los ciudadanos sobre la toma de decisiones, más de un 70 por 100 de aquellos encuestados con altas tasas de participación afirmaban que los ciudadanos tienen capacidad de influir

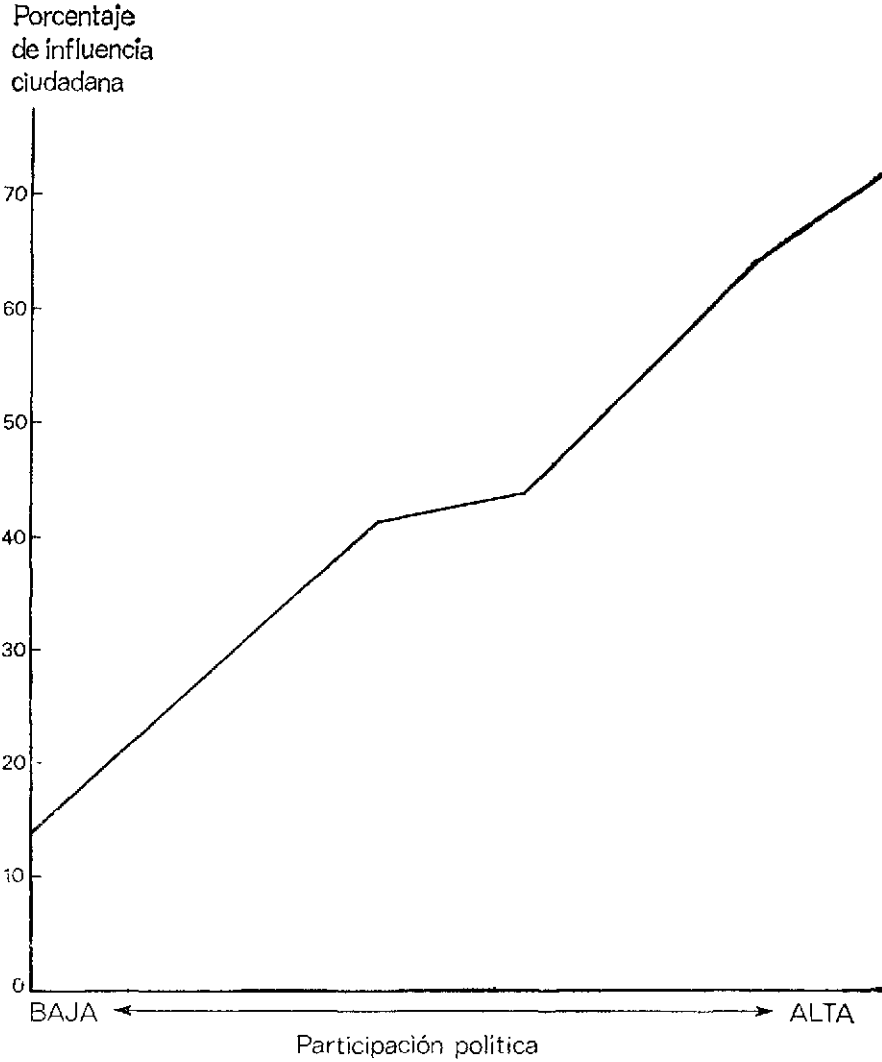
(21) ROBERT E. LANE: «The Legitimacy Bias: Conservative Man in Market and State», en BOGDAN DENITCH (ed.), *Legitimation of Regimes*, Beverly Hills and London: Sage Publications, 1979, pág. 63. (El subrayado es nuestro.)

(22) Institut fuer Demoskopie. Sondeo 3.061.

(23) Véase S. VERBA, N. NIE y J. KIM: *Participation and Political Equality*, Cambridge: Cambridge University Press, 1978.

(24) La escala de participación política se obtuvo de las preguntas acerca de las siguientes actividades de los entrevistados: acto de votar, conversaciones políticas, actividad en la campaña electoral, esfuerzos para convencer o persuadir a otros respecto a problemas políticos, niveles de conocimiento político generales o específicos, asistencia a mítines y reuniones políticas y la pertenencia a un partido político.

FIGURA 1
 INFLUENCIA CIUDADANA Y PARTICIPACION POLITICA, 1978



en el proceso político. Sin embargo, la proporción de personas con dichas tasas de participación es muy baja. Cuando se preguntó sobre la colaboración en ocho actividades políticas «convencionales» (véase nota 24), solamente alrededor de un 5 por 100 de la muestra de 1978 reconoció haber participado en seis o más de ellas. Menos de un cuarto de la población adulta

dijo haber colaborado en más de tres de las ocho formas de participación; la media para toda la muestra era solamente de un 2,26 por 100.

En los años ochenta el principal problema de la cultura política de la Alemania del Este no es la falta de apoyo popular a las normas y valores democráticos, sino más bien el carácter cerrado y jerárquico de las instituciones y métodos de la República. Un creciente sector del público alemán occidental está preparado para una participación democrática mayor que la ofrecida y fomentada por el sistema actual. Si los partidos, los grupos de interés o las *élites* gubernamentales no se dan cuenta y reaccionan a tiempo ante estas crecientes demandas de participación, la teoría de la «crisis de legitimidad» pudiera algún día llegar a ser realmente importante para el caso de Alemania occidental.

(Traducido por MIGUEL IGLESIAS DÍAZ)