

# ESTUDIOS

## SISTEMA DE PARTIDOS Y LEGITIMACION DEL SISTEMA POLITICO

Por HEINO KAACK

Quienquiera que hoy se ocupe de modo generalizador de los partidos o del sistema de partidos en la República Federal, se ve de inmediato confrontado con los términos claves dominantes en el debate público: «crisis de confianza», «incapacidad de decisión», «agotamiento del Estado» (*Staatsverdrossenheit*) y, sobre todo, «crisis de legitimación». Cualquiera que sea la terminología, hay una unidad tanto en la publicística como en la ciencia en cuanto al malestar que producen los partidos. A menudo son los propios partidos los que confirman este malestar, con lo que, en la mayoría de los casos, queda por saber si se trata del primer paso en el camino hacia las alternativas o si se trata de simple desconcierto.

No faltan advertencias en la ciencia frente a una «inflación» del concepto de crisis y frente a una definición demasiado extensiva de legitimidad y legitimación, aunque las advertencias no suelen ser tan expresas como la emitida por Wilhelm Hennis. Aquí no se va a tratar de aumentar con una más el número de las aportaciones a la teoría de la legitimación, sino de abordar el problema de la conexión entre el sistema de partidos y la legitimación del sistema político en la República Federal de Alemania y de bosquejarlo en forma de tesis. Correspondientemente, el interés del estudio se dirige al análisis de los problemas estructurales del sistema de partidos bajo la perspectiva de la legitimación de modo tal que, por medio del aprovechamiento de la capacidad de aprendizaje del sistema, puedan facilitarse las condiciones y los caminos de la innovación. El primer presupuesto es la descripción analítica que aquí vamos a hacer de la forma dominante de legitimación en la República Federal.

Para ello se introducen las premisas siguientes: el objetivo de una democracia de partidos ha de ser la mejora de la autorrealización individual y de

la justicia en la totalidad social. La mejora de la autorrealización individual presupone, entre otros, el principio de la voluntariedad de la participación política, lo que excluye una determinación por parte del conjunto de la sociedad de la conciencia política «correcta». La justicia en la totalidad social presupone una igualdad sustancial de condiciones de partida, lo que no excluye la desigualdad material y participativa, pero condiciona su justificación y transparencia en todo momento. A la vista de esta definición de objetivos, el sistema actual de la República Federal resulta necesitado de reforma, pero también susceptible de ella. En cualquier caso, las disfuncionalidades e injusticias del sistema político se han de explicar y resolver en el nivel de la complejidad sistemática; y desde luego, no se puede fundamentar monocausalmente a partir de una sola dimensión, sobre todo porque las explicaciones monocausales de las disfuncionalidades y las injusticias tienden a reducir el ámbito en el que pueden ser resueltas sin violencia.

Finalmente, parece necesaria una observación metodológica: las diferencias entre las distintas posiciones que en las ciencias sociales se mantienen acerca de este tema residen —y no podía ser de otro modo— no tanto en los factores que se consideran constitutivos como en las consecuencias. El problema metodológico consiste en que, en un número cada vez mayor de corrientes científicas, no se hace una separación visible entre el análisis de factores y las consecuencias; los análisis de factores se realizan con una terminología tal que implican unas premisas y consecuencias políticas concretas que no se discuten explícitamente. Esta «carga» teleológica tan poco controlada suele conducir a un análisis reducido cuyo selectivismo voluntarista, como procedimiento paradigmático, se recubre con la apariencia de la representatividad y de la probada adecuación a los problemas. No es extraño tampoco que la confusión de la articulación analítica y la polémica se fundamente en una remisión implícita y general a la necesidad de la praxis. En lugar de la demostración por medio de las pruebas empíricas se da la referencia a los dogmas que apoyan las tesis respectivas; esto es, la absolutización de posiciones como «verdades» científicas se vale muy a menudo del instrumento de la autoridad sin más. No es casual, por tanto, que, frente a una larga lista de deficiencias en la investigación empírica, nos encontremos con una abundancia de afirmaciones puramente teóricas o teórico-polémicas.

## ASPECTOS DEL DEBATE GENERAL SOBRE LEGITIMIDAD Y LEGITIMACION

Con el fin de evitar confusiones conviene, ante todo, mencionar aquí el concepto de legitimación que subyace en estas reflexiones: entendemos por legitimación el proceso de justificación de la acción política. Con ello no se dice nada sobre la cualidad de la justificación en relación a una legitimidad que se ha de determinar normativamente, esto es, en relación a la legalidad de la forma de dominación política. Conviene excluir este problema sin más en la medida en que no se aborda explícitamente en el debate general sobre legitimación, aunque siempre se encuentra presente como telón de fondo. Como quiera que las controversias se realizan sobre la base de sistemas de coordenadas fundamentalmente diferentes —especialmente claro en las ponencias introductorias de Wilhelm Hennis y Jürgen Habermas al Congreso de Duisburg de la Asociación Alemana de Ciencia Política, en 1975 (1)—, la recepción del tema significa, en realidad, una expansión hacia el terreno de los fundamentos filosóficos de la discusión científico política (y política). A pesar de todo, vamos a dar aquí una panorámica de las posiciones básicas más importantes, por más que suscribamos el juicio de Wilhelm Stallberg: «El contenido empírico de los aprioris antropológicos resulta muy escaso; todavía no se ve que se haya conseguido un análisis mínimamente convincente, no especulativo, de la realidad de la organización y legitimación social y política; antes bien, la teoría y la ideología aparecen más unidas que nunca» (2).

Mientras el debate sobre la legitimidad revivía en la República Federal a comienzos de los años setenta, continuaron oyéndose pareceres que, por motivos distintos, querían atribuir al problema una importancia menor. En especial, se defendieron las tesis siguientes en relación con este tema:

- Como consecuencia del progreso técnico, la legitimidad pierde importancia: la dominación se transforma en una coacción objetiva; las normas técnicas cumplen las funciones de valores que orientan el

---

(1) Sobre esto véase *Politische Vierteljahresschrift (PVS)*, número extraordinario, *Legitimationsprobleme politischer Systeme*, comp.: PETER GRAF KIELMANNSEGG, Congreso de la Asociación alemana de Ciencia Política en Duisburg, otoño 1975, Opladen, 1976. Véanse aquí las contribuciones de WILHELM HENNIS: «Legitimität-zu einer Kategorie der bürgerlichen Gesellschaft», págs. 9-38, y JÜRGEN HABERMAS: «Legitimationsprobleme im modernen Staat», págs. 39-61.

(2) FRIEDRICH WILHELM STALLBERG: *Herrschaft und Legitimität. Untersuchungen zu Anwendung und Anwendbarkeit zentraler Kategorien Max Webers*, Meisenheim, 1975, pág. 146.

- comportamiento; el «Estado técnico» demuestra la necesidad de su existencia únicamente mediante su eficacia (Schelsky) (3).
- Con la internacionalización de los problemas políticos nacionales y la «evidente inevitabilidad de la transición a formas de solución de tareas más propias de espacios mayores» hemos «entrado en una nueva época de los grandes espacios imperiales para la que, hasta ahora, no se ha conseguido desarrollar en la historia una forma legítima de la dominación» (Hennis) (4).
  - La legitimidad no es un problema actual en la República Federal, ya que «los fundamentos jurídicos y de principios del ordenamiento estatal» nunca han sido «tan poco discutibles» en la historia alemana más reciente como en la «era de la República Federal» (Hennis) (5).

Evidentemente, esta interpretación no se refiere tanto a la discusión intelectual como a la estabilidad electoral de los partidos establecidos, un punto de vista éste que es consecuente siempre que se entienda la legitimidad como legalidad: «Plantear la cuestión de la legitimidad de un sistema político dado significa plantear la justificación de su existencia» (6). Sobre esta base, Hennis recoge de Rudolf Smend la distinción en factores de integración personales, objetivos y funcionales:

«1. Legitimación a través del poder personal de prestigio (autoridad). Cuando el dominador la pierde por completo, la dominación se hace despreciable.

2. Legitimación final (legitimidad debido a la tarea que se realiza); sin ella, la dominación carece de sentido.

3. Legitimación a través de la estructura (estructuras limitadoras que aseguran y estimulan el consenso); donde éstas faltan, la dominación se hace despótica» (7).

Llama la atención en estas formulaciones que el punto de referencia son los dominadores o la dominación en sí, pero no los dominados. Frente a esto, Peter Graff Kielmannsegg formula como premisa de la democracia que «es legítimo el Estado... que trata a la humanidad, en cada persona aislada,

(3) HELMUT SCHELSKY: «Der Mensch in der wissenschaftlichen Zivilisation», en HELMUT SCHLESKY: *Auf der Suche nach der Wirklichkeit*, Düsseldorf, 1965, págs. 439-480.

(4) WILHELM HENNIS, *op. cit.*, pág. 28.

(5) *Ibid.*, pág. 9.

(6) *Ibid.*, pág. 12.

(7) *Ibid.*, pág. 24.

como fin y no como mero medio» (8). Kielmannsegg trata de hacer «visible el campo de acción de estas premisas en el contexto de las tres dimensiones: participación en la dominación, amenaza por medio de la dominación y dependencia de la dominación» (9), definiendo también la legitimidad como legalidad de la dominación política y la legitimación de la dominación política como justificación de las instituciones (10). A fin de comprender todo el problema de la legitimación, sin embargo, es necesario discutir no solamente las condiciones de la legitimidad democrática, sino ampliar el problema a otras estructuras y formas de comportamiento, ya que, de otro modo, no puede comprenderse el proceso de la justificación de la acción política. Con ello cambia también, en todo caso, la posición de algunos de los supuestos de Kielmannsegg, en la medida en que éstos se pueden transferir a una perspectiva concreta de investigación empírica. Así, por ejemplo, la división del trabajo y la profesionalización no son solamente un argumento para la comprobación de postulados normativos (cual supone Kielmannsegg) (11), sino que, en el proceso de la justificación de la acción política, son rasgos estructurales con consecuencias aparentes para la legitimación del sistema político a través de los partidos.

En contraposición a las posiciones hasta ahora reseñadas, los representantes de las corrientes de teoría de sistemas y dialéctico-crítica —con independencia de otras diferencias— sitúan en el centro de su interés cognoscitivo el concepto de legitimación y no el de legitimidad, acentuando, al mismo tiempo, el carácter procesal de la legitimación.

Para el teórico de sistemas se plantea la cuestión de los mecanismos que producen la legitimación y de los equivalentes funcionales que permiten superar los déficit de legitimación. Los representantes más caracterizados de la teoría de sistemas han conseguido, cada vez en mayor medida, al menos en la República Federal, superar los postulados tradicionales, por cuanto que han abordado de modo analítico los procesos y mecanismos de la legitimación, que en este contexto se han de entender como aportaciones a la reducción y supervivencia de la complejidad, necesaria para el sistema (12).

---

(8) PETER GRAF KIELMANNSEGG: *Volkssouveranität. Eine Untersuchung der Bedingungen demokratischer Legitimität*, Stuttgart, 1977, pág. 258.

(9) *Ibid.*, págs. 264 y sigs. Véase sobre esto las explicaciones en las págs. 259 y sigs.

(10) *Ibid.*, pág. 257.

(11) *Ibid.*, págs. 250 y sigs.

(12) Sobre la fundamentación teórica, véase NIKLAS LUHMANN: *Legitimation durch Verfahren*, Neuwied, 1969. Como ejemplo de transformación empíricista de las posiciones de teoría de sistemas, véase FRITZ W. SCHARPF-BERND REISSERT-FRITZ SCHNA-

«Con todo, cabe suscribir la crítica de Stallberg: «La visión de sistemas no indica el camino para las investigaciones empírico-sociológicas sobre la legitimación, ya que el nivel de abstracción es demasiado elevado y la perspectiva de los problemas, demasiado unilateral y drásticamente selectiva» (13).

A diferencia de las construcciones generales de modelos y normas de la teoría de sistemas, la corriente crítico-dialéctica formula su concepción de la legitimación bajo el aspecto de un análisis estructural y social del capitalismo avanzado. Fundamentales dentro de esta tendencia son los trabajos de Claus Offe (14) y Jürgen Habermas (15), quienes han iniciado una controversia compleja acerca de las condiciones de dominación en el capitalismo avanzado, a la que se han añadido algunos no marxistas (16) y que han determinado decisivamente la «coyuntura» del tema de la legitimación (17). Habermas y Offe consideran que «la fuente de los problemas de legitimación reside en el hecho de que el Estado tiene que responder a una cantidad creciente de exigencias de dirección, «sin quebrar la relación complementaria que excluye al Estado del sistema económico y, al mismo tiempo, le hace dependiente de la dinámica de éste» (18). De la condensación del carácter sistemático de la sociedad burguesa se sigue una susceptibilidad mayor frente a las perturbaciones y, por ello, una necesidad creciente de legitimación (19). «El problema de legitimación del Estado ya no consiste en cómo sea posible disfrazar las relaciones funcionales entre la actividad estatal y la economía capitalista y todo ello a favor de las definiciones ideológicas del bien común. En todo caso, en tiempos de crisis económica esto ya no es posible, como tampoco es necesaria la crítica marxista. El problema consiste más bien en presentar las realizaciones de la economía capitalista como la mejor satisfac-

---

BEL: *Politikverflechtung: Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik*, Kronberg, 1976.

(13) FRIEDRICH WILHELM STALLBERG, *op. cit.*, pág. 173.

(14) CLAUD OFFE: *Strukturprobleme des kapitalistischen Staates*, Frankfurt, 1972.

(15) JÜRGEN HABERMAS: *Legitimationsprobleme im Spätkapitalismus*, Frankfurt, 1973.

(16) Véase, por ejemplo, BERND GUGGENBERGER: *Wem nützt der Staat? Kritik der neomarxistischen Staatstheorie*, Stuttgart, 1974; el mismo: «Herrschaftslegitimierung und Staatskrise», en MICHAEL TH. GREVEN-BERND GUGGENBERGER-JOHANO STRASSER: *Krise des Staates? Zur Funktionsbestimmung des Staates im Spätkapitalismus*, Darmstadt, 1975, págs. 9-59.

(17) Véase, por ejemplo, el volumen colectivo del grupo de trabajo «Teoría del Estado», del Congreso de la Asociación alemana de Ciencia Política en Duisburg, otoño de 1975, ROLF EBBIGHAUSEN (comp.): *Bürgerlicher Staat und politische Legitimation*, Frankfurt, 1976.

(18) JÜRGEN HABERMAS: «Legitimationsprobleme im modernen Staat», *cit.*, pág. 51.

(19) *Ibid.*, págs. 51 y sigs.

ción de los intereses generalizables que cabe obtener en la comparación de sistemas, mientras que el Estado se obliga programáticamente a mantener las consecuencias secundarias disfuncionales dentro de límites aceptables. En este reparto de funciones, el Estado presta una ayuda legitimadora a un orden social que requiere legitimación» (20). Cuando, dentro de las condiciones restrictivas que resultan de la relación complementaria entre el Estado y la economía, el Estado «no consigue mantener dentro de límites aceptables para el electorado las consecuencias secundarias disfuncionales del proceso económico capitalista y cuando tampoco le es posible rebajar los límites de la aceptabilidad, entonces resultan inevitables las manifestaciones de la deslegitimación» (21).

EL TRATAMIENTO DE LA PROBLEMÁTICA DE LEGITIMACION  
EN LA INVESTIGACION ALEMANA SOBRE PARTIDOS POLITICOS

Estas reflexiones se realizan dentro de un contexto histórico-filosófico que únicamente puede tener una función secundaria en la deducción sobre la problemática de la legitimación por medio de los partidos y del sistema de partidos. La transformación y la «identificación de pareceres» de Habermas y Offe se dan, en la mayoría de los casos, gracias a la diferenciación de la sociedad en tres sistemas parciales: económico, político-administrativo y sociocultural o legitimatorio. Las instituciones subordinadas al sistema político-administrativo, como el Gobierno, la Administración, etc., realizan una función social para el sistema legitimatorio (partidos, asociaciones, instancias de socialización, etc.). Como contrapartida, el sistema político-administrativo recibe legitimación en la forma de la lealtad de masas. En el análisis de la sociedad burguesa capitalista, las respectivas relaciones de intercambio entre los sistemas parciales se presentan como modelos de explicación para la problemática de la legitimación, pretendiéndose también explicar los déficit de legitimación a través de la estructura de clase.

En su análisis de las funciones de los partidos, Michel Th. Greven parte de la ideología de la separación de la sociedad capitalista-burguesa en una esfera privada y otra pública: «Las funciones esenciales del sistema de partidos en la sociedad capitalista-burguesa son la transmisión selectiva entre la esfera pública y la privada, así como la legitimación de la selectividad

(20) *Ibid.*, pág. 52.

(21) *Ibid.*, pág. 53

de la transmisión» (22). La legitimidad surge, sobre todo, como consecuencia de los procesos institucionalizados y ritualizados, y también como resultado del rendimiento (23). Los partidos legitiman la subsistencia de la dominación política y económica en la sociedad de clases, a través de los procesos institucionalizados y a través de una participación sin consecuencias, debido a que en una sociedad industrial compleja, la dominación no puede mantenerse tan sólo con los medios de la represión y la violencia abiertos (24). Al recoger el teorema de la «participación sin consecuencias» (25), Greven reduce la problemática de la legitimación a un instrumento de manipulación de los dominadores y renuncia a un análisis empírico que podría llevar muy lejos, a favor de postulados argumentativos.

Según Schmollinger/Stöss, la legitimación del poder estatal se consigue, en lo esencial, gracias a la totalidad del sistema de partidos. La legitimación como proceso social se define como «expresión de una relación concreta entre el Estado y la sociedad de clases que tiene como contenido, de un lado, la necesidad de la autonomía del Estado frente a la sociedad de clases y, de otro, el efecto retroactivo de la actividad estatal sobre la sociedad. La legitimación crea, por tanto, la autonomía estatal e impide, al mismo tiempo, una autonomización del Estado frente a la sociedad» (26). Con esta definición, no obstante, la legitimación del sistema político se iguala con la función dual de los partidos políticos (antes formulada y considerada como contradictoria), según la cual éstos garantizan la autonomía estatal gradual y crean la legitimación democrática (27). La diferenciación, superada conscientemente, y la renuncia a las categorías analíticas, sirven, como en el caso de Greven, al intento de interpretar la legitimación, exclusivamente como un instrumento de manipulación de los dominadores y para excluir, en general, una posible ambivalencia del proceso de justificación de la política.

La cuestión de la exigencia de pruebas empíricas para la determinación

---

(22) MICHAEL TH. GREVEN: *Parteien und politische Herrschaft. Zur Interdependenz von innerparteilicher Ordnung und Demokratie in der BRD*, Meisenheim, 1977, página 304.

(23) *Ibid.*, págs. 153 y sigs.

(24) *Ibid.*, pág. 164.

(25) SYLVIA STREECK-WOLFGANG STREECK: *Parteiensystem und «Status quo»*. *Drei Studien zum innerparteilichen Konflikt*, Frankfurt, 1972. Estos autores acuñaron la expresión de la «intencionada falta de consecuencias de los procesos de participación» (pág. 48).

(26) HORST W. SCHMOLLINGER-RICHARD STÖSS: «Sozialer Wandel und soziale Basis der Parteien», en DIETRICH STARITZ: *Das Parteiensystem der Bundesrepublik*, Opladen, 1976, pág. 232.

(27) *Ibid.*, págs. 226 y sigs.

de una crisis de legitimación del sistema de partidos en la República Federal resulta ser también el punto central de la crítica que se contiene en la compilación realizada por Dittberner/Ebbighausen (28). Dittberner extrae cinco restricciones de la legitimación para terminar diagnosticando una «crisis manifiesta de legitimación» en el caso de una crisis económica profunda «si los partidos federales no consiguen afianzar políticamente su dominio, yendo más allá de la estabilidad electoral» (29). La restricción del fundamento de legitimación se manifiesta:

1.º Desde el punto de vista de la participación, a través de una democracia intrapartidista insuficiente.

2.º Desde el punto de vista de clase, personal, socioestructural y de grupo, a través de un exceso o un defecto de representación de ciertos grupos sociales entre los miembros de un partido, a través de lo cuantitativamente reducido de las bases de los partidos y a través de la profesionalización creciente del reclutamiento del personal político como medios para hacer carrera entre las capas privilegiadas.

3.º Desde el punto de vista de la restricción, en las posibles soluciones a los problemas, a través del predominio de los intereses económicos.

4.º Desde el punto de vista estructural, a través de la exclusión del antagonismo de clase, coincidente con una garantía de bienestar.

5.º Desde el punto de vista programático, a través de un afianzamiento político insuficiente del dominio de los partidos, más allá de la estabilidad electoral (30).

A pesar de lo problemático de la terminología «política de clase», que aquí se emplea de modo inmediato, este inventario de déficit de legitimación nos da los primeros asideros para la determinación de los campos empíricos de investigación de la dependencia entre sistema de partidos y legitimación.

En todo caso, Oscar W. Gabriel sostiene, acertadamente, que hay que formular los indicadores que nos permitan investigar empíricamente las afirmaciones de crisis (31). En conexión con las «exigencias funcionales», Gabriel sostiene que hay tres indicadores importantes: comportamiento del

---

(28) JÜRGEN DITTBERNER-ROLF EBBIGHAUSEN (comps.): *Parteiensystem in der Legitimationskrise*, Opladen, 1973.

(29) JÜRGEN DITTBERNER: «Entwicklungstendenzen des Parteiensystems in der Bundesrepublik», *ibíd.*, pág. 508.

(30) *Ibíd.*, págs. 469 y sigs.

(31) OSCAR W. GABRIEL: Introducción a «Strukturprobleme des lokalen Parteiensystems», en *Strukturprobleme des lokalen Parteiensystems (Studien zur Kommunalpolitik*, tomo 6), Schriftenreihe des Instituts für Kommunalwissenschaften, editados por la Fundación Conrad Adenauer, Bonn, 1976, págs. 3 y sigs.

electorado, evolución de la afiliación al partido, capacidad de organización. El indicador del comportamiento electoral se refiere a la legitimación a través de procedimiento. La evolución de la afiliación al partido y la capacidad de organización, evidentemente, se encuentran en correspondencia estrecha con la legitimación a través del rendimiento. De un análisis global del comportamiento electoral tanto en la esfera federal como en los estados federados y de los municipios desde 1945, Gabriel llega a la conclusión de que apenas hay material empírico que apoye la afirmación de que la estabilización del sistema de partidos en la República Federal se ha producido a través de manipulaciones (32). A diferencia de Dittberner/Ebbighausen, Gabriel interpreta el proceso de concentración de los sufragios sobre los partidos consagrados como una ganancia específica del sistema político. Por lo que hace a los indicadores de la capacidad de organización y el desarrollo de la afiliación al partido, Gabriel remite al aumento creciente de afiliaciones a los partidos federales que se ha dado desde 1969, con el fin de debilitar la acusación de Gerd Meyer y de Dittberner (33), según la cual el afianzamiento social y la realización de funciones como partidos de afiliados son insuficientes.

La investigación actual sobre partidos políticos no continúa con esta proposición de transformar la problemática de la legitimación desde un punto de vista empírico-analítico, debido a la creencia de que es más necesaria una crítica general a la percepción de las tendencias del desarrollo. La compleja problemática de la legitimación viene a reducirse, de hecho, a una categoría del rendimiento. Gabriel se interesa, ante todo, por la cuestión de cuál sea el rendimiento de los partidos políticos en la legitimación de las instancias de dominación del sistema político; esto es, por el problema de la legitimación del sistema político en relación con la estructura y la función del sistema de partidos. Sin embargo, no toma en consideración para ello la estructura del sistema de partidos, sino, únicamente, las funciones de los partidos, como parámetro de la valoración de su rendimiento, que se examinan críticamente por referencia a los déficit de legitimación que Dittberner postula (34).

De igual modo, Peter Haungs (35) hace operativo el problema de la

(32) *Ibid.*, pág. 7.

(33) *Ibid.*, pág. 20; sobre esto, cfr. JÜRGEN DITTBERNER, *op. cit.*, págs. 475 y siguientes, y GERD MEYER: «Die Parteiendemokratie der Bundesrepublik. Legitimation, Selbstverständnis und demokratischsozialistische Kritik», en *Der Bürger im Staat*, cuaderno 1, 1973, pág. 8.

(34) OSCAR W. GABRIEL, *op. cit.*, págs. 31 y sigs.

(35) PETER HAUNGS: «Legitimationsprobleme der Parteiendemokratie in der Bun-

legitimación, orientándolo esencialmente en el sentido de los *outputs*. Para ello, Haungs se remite a cinco aspectos que, contrariamente a los déficit de legitimación de Dittberner, aparecen desde luego como un inventario de rendimientos: constitución y control del Gobierno, reclutamiento del personal político, solución de los problemas políticos, democracia intrapartidista y financiamiento de los partidos. Haungs considera como fundamentalmente positiva la capacidad de rendimiento de los partidos en la constitución y control del Gobierno. A diferencia de Dittberner, el cambio de gobierno de 1969 se interpreta como una renovación de la legitimación por medio del cambio político. A pesar del considerable índice de aumento de los afiliados a los partidos en los últimos años, se confirman los resultados consabidos de una base de partidos cuantitativa y cualitativamente reducida, así como de su estructura social unilateral. El estado de la democracia intrapartidista puede valorarse positivamente en conjunto, de forma tal que no cabe deducir de aquí ninguna crisis de legitimación del sistema de partidos. Frente a todo esto, se valora negativamente el inventario de rendimiento de los partidos en las demás esferas. En este contexto, Haungs señala algunas deficiencias decisivas de la investigación actual de los partidos, cuya superación es necesaria para un análisis de la problemática de la legitimación: no hay estudios empíricos sobre el patronato personal de los partidos, sobre las expectativas de los electores en relación con los partidos, ni sobre la capacidad de solución de problemas y de planificación de los partidos. Por lo demás, los resultados empíricos obtenidos hasta ahora son en realidad «parciales y/o ambivalentes», con lo que, hasta ahora, sigue sin estar claro si los aspectos positivos o negativos del sistema de partidos en la República Federal tienen importancia empírica alguna para la legitimidad del sistema político (36).

El problema de la prueba empírica no es apenas resoluble si se parte del concepto clásico de legitimidad y mucho menos antes de haber aclarado el campo empírico de la legitimidad a través de un análisis procesal de la legitimación. Únicamente entonces cabe establecer una relación diferenciada entre la dimensión normativa de la legitimidad y la existencia empírica de las democracias modernas.

---

desrepublik», en *Civitas, Jahrbuch für Sozialwissenschaft*, tomo 13, Mainz, 1974, páginas 11-41.

(36) *Ibid.*, pág. 41.

que se trata, con independencia de toda carga ideológica, es de analizar el «síndrome del partido interclasista», esto es, el conjunto de factores que caracteriza en la actualidad al tipo dominante de partido. En este sentido es necesario partir del hecho de que la conciencia del partido interclasista tiene consecuencias específicas para la forma de la legitimación, de la justificación de la acción política.

La legitimación es un proceso que, dividido en diversos escalones, tiene lugar entre la dirección política y la base política. Por base, en una democracia, se entiende el conjunto de los ciudadanos, pero también cada uno de éstos por separado. La relación entre la dirección política y la base política ha sido uno de los problemas más discutidos públicamente en los años setenta y frente al cual se han venido invocando las iniciativas ciudadanas como testigos de cargo (49). En esta medida resulta acertada la constatación de una crisis de legitimidad, siempre que se despoje al concepto del atractivo de la palabra y se emplee la concepción de legitimación aquí formulada. El punto de partida de una crítica pública al problema de la participación ciudadana es en la mayoría de los casos —y aunque no se exprese de modo tan directo— la experiencia generalizada de un desfase de percepción, de un aumento de la diferencia entre la «realidad» política en la esfera directiva y su percepción subjetiva por medio de los electores. Para ello se mencionan, sobre todo, dos causas: la complejidad creciente de la política y la ocultación de los motivos de las decisiones. Esta última se explica, bien como algo absoluto, en razón de las contradicciones del sistema capitalista, bien como algo relativo desde un punto de vista de sociología de los partidos, a través de la alienación de las élites frente a la base. Lo primero que hay que preguntarse aquí es por qué vías la política reduce la complejidad en relación con la participación. Aquí pueden reconocerse los modelos fundamentales siguientes, válidos para la República Federal actual (y, en parte, también en general):

1.º Tendencia a la reducción de la política en la segmentación de las aspiraciones políticas por medio de las actividades en los gremios exclusivos del Gobierno, los partidos y las asociaciones más importantes (neocorporativismo) (50).

---

(49) Para la problemática de la participación, véanse, entre otros, MICHAEL BUSE-WILFRIED NELLES-REINHARD OPPERMAN: *Determinanten politischer Partizipation*, Meisenheim, 1978; WOLFGANG JÄGER: «Innerparteiliche Demokratie und Repräsentation», en el mismo (comp.): *Partei und System*, Stuttgart, 1973, y PETER C. MAYER-TASCH: *Die Bürgerinitiativbewegung*, Reinbeck, 1976.

(50) Cfr. sobre esto, en especial, las contribuciones en *Comparative Political Studies*, X, 1, 1977.

2.º Reducción de la mediación política gracias a un sistema complejo de procesos no públicos y semipúblicos de decisión en los que, sobre todo, las formas diversas de la semipublicidad dificultan la comprensión de la política para la base política.

3.º Canalización de la política a consecuencia de una información pública, que llega por varios conductos y que está condicionada por el ritual y la rutina en la esfera de los medios de masas, así como la aspiración fáctica de participación en el «negocio» de la cumbre política por parte de los periodistas más importantes.

4.º Reducción de la representación de las alternativas políticas a un esquema pro-contra que a menudo está en contradicción con la estructura predominantemente gradual de las alternativas de decisión.

5.º Reducción de la complejidad a través de la personalización de los problemas políticos (51).

6.º Reducción de la complejidad a través de la apatía política con una satisfacción coincidente de las necesidades aplicada y entendida como no política y que en parte se origina autónomamente, en parte a través de terceros o de modo sistémico.

Como quiera que los actores de esta reducción de la complejidad pueden encontrarse en todas las esferas (Gobierno, Parlamento, partidos, sistema internacional, economía, asociaciones, grupos sociales y ciudadanos), también resulta admisible investigar este problema desde la perspectiva dominante de una sola esfera: la de los partidos. En este caso, sin embargo, y en relación con el análisis de causas de la diferencia de percepción, es necesario primeramente comprobar el sistema de partidos interclasistas y mostrar su síndrome estructural.

Por convención, los partidos interclasistas se definen como los partidos que buscan el voto de todas las capas, grupos, así como clases, y cuyo objetivo es alcanzar la posición de un partido mayoritario o de gobierno (52). Característicamente, estos son rasgos que dicen muy poco sobre el partido interclasista desde el punto de vista estructural. Todos los demás rasgos se formulan de modo divergente la mayoría de las veces porque dependen de las premisas teóricas y de los intereses cognoscitivos. Ambos datos influyen de modo decisivo en la interpretación de la historia del sistema de par-

---

(51) Cfr., sobre esto, REINHOLD ROTH: «Die Bundestagwahl im Prozess der machtpolitischen Auseinandersetzung. Wahlkampf und Wahlergebnisse 1976», en HEINO KAACK-REINHOLD ROTH (comps.): *Parteien-Jahrbuch 1976*, Meisenheim, 1979 (en prensa), págs. 17 y sigs.

(52) Sobre los rasgos de los partidos de todo el pueblo, cfr., por ejemplo, HAUNGS, *op. cit.*, págs. 153 y sigs., y KASTE-RASCHKE, *op. cit.*, págs. 30 y sigs.

tidos de la República Federal, en cuyo centro se encuentra, sobre todo, la explicación del proceso de concentración, que ha llevado desde un sistema multipartidista según el modelo de la República de Weimar al actual oligopolio partidista.

Como quiera que carecemos de análisis empíricos de detalle para zonas amplias de esta historia de desarrollo y que también son raros los análisis históricos de problemas con relación a aspectos aislados (53), suele dominar, en la mayoría de los casos, una selectividad paradigmática, orientada hacia las premisas teóricas, lo que resulta especialmente problemático en las representaciones panorámicas. Así sucede, por ejemplo, con el intento de Werner Kaltefleiter de hacer un bosquejo de las fases de desarrollo desde 1959 a 1974 (54), cuyo punto central es la exigencia de un sistema bipartidista con un partido alternativo en el Gobierno. Kaltefleiter lamenta que un factor de la estabilidad no asegurada institucionalmente sea el hecho de que el grado de concentración del sistema de partidos sea «dependiente de la correlación correspondiente de fuerzas, y ello comprende tanto las estrategias de los partidos como el desarrollo económico» (55). Otro es el caso del grupo de trabajo del Instituto Central de Investigación en Ciencias Sociales de la Universidad Libre de Berlín, que en un «Manual» (56), y en el contexto de una concepción teórica de clase, mezcla las valoraciones polémicas con numerosas determinaciones científicamente comprobables de un modo que la mayoría de los lectores apenas puede controlar. Un análisis del proceso de concentración del sistema de partidos desde 1945 que se pretenda hacer desde el punto de vista de la legitimación necesita, en todo caso, una amplia base empírica. Mientras siga ésta faltando, todos los intentos de explicación tendrán un fuerte carácter hipotético en último término y, por tanto, deberán compensar esta deficiencia evitando el empleo de concepciones monistas.

---

(53) Como estudios de problemas históricos, véase, entre otros, GERHARD LEHM-BRUCH: *Parteienwettbewerb im Bundesstaat*, Stuttgart, 1976; WERNER KALTEFLEITER: *Wirtschaft und Politik in Deutschland. Konjunktur als Bestimmungsfaktor des Parteiensystems*, Colonia y Opladen, 1966.

(54) WERNER KALTEFLEITER: «Wandlungen des deutschen Parteiensystem 1949-1974», en *Aus Politik und Zeitgeschichte*. Anejo al semanario *Das Parlament*, tomo 14/75, de 4 de mayo de 1975, págs. 3-10.

(55) *Ibid.*, pág. 9.

(56) JOACHIM RASCHKE (comp.): *Die politischen Parteien in Westeuropa. Geschichte — Program — Praxis. Ein Handbuch*, Reinbeck, 1978; parte sobre la «Bundesrepublik Deutschland», págs. 70 y sigs.

EL «SÍNDROME DEL PARTIDO INTERCLASISTA»

Si se analiza el sistema de partidos interclasistas bajo los aspectos estructurales y funcionales (57), es posible enunciar las siguientes hipótesis centrales sobre los rasgos del «síndrome del partido interclasista» (58):

1.<sup>a</sup> En caso de conflicto con la congruencia programática, domina la búsqueda del número máximo de votos.

2.<sup>a</sup> Las estructuras sociales intrapartidistas heterogéneas y las situaciones divergentes de intereses posibilitan una integración de intereses en la esfera partidista «silenciosa» y que, predominantemente, no es pública.

3.<sup>a</sup> La estructura similar de los partidos competitivos (59) fomenta la creación de vinculaciones mutuas específicas de grupo, lo que conlleva la tendencia de proseguir en la esfera partidista el proceso discreto de la negociación.

4.<sup>a</sup> Como paso previo político a los partidos, los grupos organizados tienen preferencia respecto a los no organizados, ya que pueden ayudar de modo más decisivo a la elevación al máximo del número de votos. Por el mismo motivo, las organizaciones mayores y más poderosas financieramente tienen más peso que los grupos de interés más pequeños.

5.<sup>a</sup> La actividad de las organizaciones del partido se orienta más claramente hacia la propaganda política que hacia la participación política de los ciudadanos maduros.

6.<sup>a</sup> Existe una acción recíproca de estabilización continua entre la política de complacencia referida a los destinatarios (orientación de grupos en relación con los instrumentos del Estado social distribuidor) y el cumplimiento de las aspiraciones del ciudadano.

---

(57) Estos tienen preferencia sobre los aspectos fuertemente estáticos de la tipología de partidos porque aquí se busca una explicación de la acción política. Cfr., por el contrario, KASTE-RASCHKE (*op. cit.*, págs. 28 y sigs.), que parten de tres tipos de partidos, entre los cuales resulta muy problemático el tipo del «partido socialista/comunista de movilización» (¿acaso no hay también un «partido comunista de integración»?).

(58) Es posible encontrar algunos de estos rasgos aislados también en partidos de otro tipo, pero no el síndrome en su totalidad.

(59) Una estructura paralela no quiere decir necesariamente una estructura social igual. La composición socioestructural altamente diferenciada de los seguidores y de los miembros de cada uno de los partidos federales no debe hacernos pensar que no exista acceso a cada una de todas las capas de la población, lo que, en todo caso, es suficiente para manejar el sistema de partidos interclasistas, al menos en la medida en que es decisiva la coordinación de los sistemas de partido y de asociaciones (por ejemplo, el «partidismo» de los sindicatos).

7.<sup>a</sup> Por regla general, la legitimación basada en la continuidad domina sobre la legitimación basada en el progreso (la fase de 1969 a 1974 constituyó una excepción; no es casual que, en esta fase, el SPD acentuara el objetivo del «socialismo democrático», que no es precisamente adecuado al concepto del partido interclasista).

8.<sup>a</sup> Las estrategias de la mediación política se orientan más hacia la adaptación a las tendencias de opinión predominantes que hacia una iniciación de procesos de aprendizaje y superación de los prejuicios anticuados.

9.<sup>a</sup> En el proceso de mediación política (autorrepresentación de los políticos, información y comentarios en los medios de comunicación, etc.) dominan, en general, los momentos afectivos de la política, por encima de la ilustración sobre las consecuencias reales.

Finalmente, estos rasgos son expresión de un síndrome de seguridad multidimensional de todos los participantes, que se corresponde con una necesidad avasalladora de previsibilidad de la política. A la diferencia de percepción, que crea una inseguridad creciente en el sentido de una imprevisibilidad recíproca, se reacciona en principio con la represión de los problemas por medio de la reducción y la limitación a la esfera propia. Como quiera que la interacción social entre las esferas es inevitable y produce aquí de modo continuo una conciencia de imprevisibilidad, se trata de buscar al mismo tiempo instrumentos con los que se reduzca la necesidad de legitimación, sin incurrir en un riesgo excesivo, de forma tal que el destinatario de la llamada de legitimación (*Legitimationsappells*) rehúse la legitimación (*Legitimierung*), esto es, rehúse el consentimiento a la justificación. El medio sustitutorio predominante en las sociedades desarrolladas para la pérdida experimentable de identificación entre la base y la dirección políticas es la encuesta, la demoscopia (60).

#### LA «ESKOPEOCRACIA» COMO FORMA DE LEGITIMACION

A los efectos de justificar su gestión, los políticos de todos los signos se orientan cada vez más hacia la observación del mercado de opinión. Esto no implica que las decisiones descansen sobre estas «observaciones del mercado». Lo que en ellas descansas son sus justificaciones, y ésta es, en la ma-

(60) Sobre la demoscopia, en general, véanse, entre otros, GERHARD SCHMIDTEN: *Die befragte Nation. Über den Einfluss der Meinungsforschung auf die Politik*, Frankfurt, 1965, y EDGARD TRAUOGT: *Die Herrschaft der Meinung. Über die Wechselwirkung von demoskopischen Daten und politischen Entscheidungsprozessen*, Düsseldorf, 1970.

yoría de los casos, la dimensión exclusiva en la que se hace pública la política. La concepción predominante de la política como lucha por las partes correspondientes del mercado electoral (rasgo 1) y la estructura de la agregación de intereses (rasgos 2 al 4), han reducido las tareas de los partidos (rasgo 5) y creado instrumentos específicos de la legitimación (rasgos 6 y 7) que condicionan una estructura correspondiente del proceso de mediación política (rasgos 8 y 9).

En este proceso, el «ciudadano maduro» continúa siendo una teoría, aunque necesaria; pero, en último término, tampoco es posible dirigir con seguridad al ciudadano. Y ello porque, en todo caso, se trata de un sistema en el que —incluso más allá de la decisión electoral— el elector continúa teniendo una función como factor sintético, concretado por medio de instrumentos racionales de análisis, que describen el producto de un círculo vicioso manipulador, cuyas génesis y estructura complejas garantizan la pluralidad sobre la base de un consenso fundamental (61) y no a través de la representatividad, sino a través de la impotencia latente. Surge así la forma de dominación de la observación —no de los observadores—, esto es, una «eskopecracia» que carece de sujeto director.

Esta tendencia al anonimato de la dominación y la carencia de una legitimación por medio de una dirección claramente definida (y no por medio de la gestión de la crisis —*Krisenmanagement*—) constituye probablemente el núcleo del malestar acerca de los partidos que se constataba al principio. Por lo demás, la «eskopecracia», como forma adecuada de legitimación del sistema de partidos interclasistas, es una ventaja estructural a la que no se puede sustraer ni siquiera un partido como el FDP, aunque no reúne algunos de los rasgos de los partidos interclasistas.

La innovación estructural y la reducción de la diferencia perceptiva sólo serán posibles cuando se haya aminorado el síndrome de partidos interclasistas. Con todo, si se encontrara una minoría de ciudadanos maduros, ésta tendría que ser una tarea atractiva.

Además de estas consecuencias políticas hay que extraer también resultados científicos. Representantes de las más diversas corrientes científicas coinciden en subrayar la importancia especial de los partidos para la problemática de la legitimación en la República Federal (62). En todo caso,

---

(61) Se recoge aquí el concepto aplicado por el grupo de trabajo Sistema de partidos de la Universidad Libre de Berlín, cit. (nota 56), págs. 70 y sigs., sin estar en acuerdo completo con la descripción de su contenido que allí se daba.

(62) Cfr., entre otros, LEHMBRUCH, *op. cit.* (nota 53), pág. 39; CARL BÖHRET: «Institutionelle Bestimmungsfaktoren politischer Veränderung», en *ibid.* (comp.): *Politik und Wirtschaft*, Homenaje a Ger von Eyner, PVS, número extraordinario, 8, 1977,

y según esta temática, no resulta razonable conceptualizar por separado según campos aislados del sistema. La élite directora, por ejemplo, intentará, por regla general, legitimar su gestión con relación al Estado y también al sistema político a través de la defensa de la teoría del bien común. Si esto no se acepta se hace de inmediato el intento de legitimación por referencia a la esfera del Parlamento o, finalmente, del partido. Únicamente cuando no cabe hacer otra cosa, se justifica la dirección por referencia a sí misma. La legitimación se aplica siempre por referencia a los contextos más amplios o a la autoridad más elevada o, en todo caso, menos discutible. Visto de esta manera, resulta de segunda importancia el problema de si se trata de la legitimación del partido o del sistema político (63). En el Estado de partidos de la República Federal ya no es posible separar ambas esferas. En consecuencia, hay que ver igualmente como centrales tres ámbitos de investigación en los que los partidos son parcialmente objetos y parcialmente sujetos de la legitimación:

- 1.º Referencia a la base como legitimación democrática de los partidos.
- 2.º Los partidos en el proceso de la legitimación democrática del sistema político por medio de las elecciones.
- 3.º Los partidos en el proceso de legitimación del sistema político por medio de la solución de problemas.

Ya no se plantea, por tanto, la tan discutida alternativa entre la legitimación a través del rendimiento y legitimación a través de la democratización. Se trata más bien de llegar a una investigación diferenciada del proceso político de justificación, a través del análisis de la forma de legitimación de la «eskopecracia» y, con ello, comprender los modelos condicionantes de la legitimación, así como su potencia de transformación de la complejidad del sistema.

(Traducción de RAMÓN GARCÍA COTARELO)

---

pág. 170; GREVEN, *op. cit.* (nota 22), págs. 106 y sigs., y WERNER KALTEFLEITER: «Probleme der demokratischen Legitimation politischer Herrschaft», en *Aus Politik und Zeitgeschichte*, tomo 47/75, de 22-11-75, págs. 29 y sigs.

(63) Cfr. sobre esto, por ejemplo, HAUNGS: *Legitimationsprobleme...*, cit., nota 35.