

## ESTUDIO

# El Desarrollo del Sistema Alemán de Partidos Políticos \*

**Gerhard Locwenberg\*\***

Alemania Federal entrega una experiencia de indudable interés en la consolidación de un régimen político que logró neutralizar y superar tanto el desquiciamiento totalitario del período nazi como la inestabilidad y las debilidades de la República de Weimar. Si bien esta conquista no corresponde exclusivamente a un asunto de eficiencia de las normas constitucionales y de los sistemas electorales por los cuales se optó, puesto que fue conseguida en el contexto de una profunda transformación de las estructuras sociales y económicas de la nación, el caso alemán proporciona un modelo acabado de integración política, caracterizado por un fuerte compromiso de los partidos con el régimen. El trabajo del profesor Loewenberg entrega antecedentes muy esclarecedores a este respecto y tiene, entre otros, el mérito de analizar esta experiencia política no sólo en función de su normativa legal, sino también en función de la práctica gubernativa concreta y del desarrollo económico que hicieron posible el fortalecimiento del sistema de partidos políticos.

### **introducción**

En las elecciones del 3 de octubre de 1976 los alemanes eligieron entre dos alternativas de gobierno. El Partido Democrático Libre (FDP) se había comprometido, en su congreso preelectoral del mes de mayo, a continuar la coalición con el

\* Ver Karl H. Cerny (editor), *Germany at the Polis*, Washington: American Enterprise Instituto, 1978.

\*\* Profesor de ciencia política en la Universidad de Iowa y Director del Comparative Legislative Research Center. Autor de *Parliament in the German Political System* y *Modern Parliaments: Change of Decline?*

Partido Social Demócrata (SPD) si entre ambos obtenían una mayoría en el Parlamento<sup>1</sup>. Los votantes asumieron que la Unión Demócrata Cristiana y la Unión Social Cristiana (CDU/CSU) continuarían operando como un solo partido y que formarían gobierno si alcanzaban la mayoría parlamentaria. Cada uno de estos posibles gobiernos tenía ya, y con mucha anticipación, su candidato para la Cancillería. Los votantes tenían la certeza que la coalición SPD-FDP seguiría guiada por el canciller Helmut Schmidt, y que Helmut Kohl encabezaría un eventual gobierno CDU/CSU.

Los británicos y norteamericanos normalmente deciden en sus elecciones entre alternativas así de claras. El votante alemán, sin embargo, hasta hace muy poco tiempo, sólo estaba en condiciones de influir en la fuerza relativa de los partidos dentro del Parlamento. Dado que este órgano de poder estaba constituido por numerosos partidos, era necesario un largo y anticuado proceso de negociaciones entre los dirigentes políticos después de cada elección para determinar cuál o cuáles partidos formarían el gobierno. A veces era necesario repetir éste procedimiento antes de expirar el período parlamentario si la coalición gobernante se quebraba prematuramente. Los votantes eran meros espectadores de este juego parlamentario. La desconfianza ciudadana hacia el sistema se debía en parte a la incapacidad del régimen partidista de conectar en forma directa la elección del gobierno con la preferencia manifestada a través del voto por los electores.

Todo esto había cambiado en la década del 70 a raíz de una de las transformaciones más notables en la historia de los sistemas partidistas modernos. Fue una transformación que contradijo la conclusión general de Seymour M. Lipset y Stein Rokkan, en orden a que "los sistemas de partidos de la década de 1960... reflejan las trizadas estructuras \* de la década de 1920".

Lipset y Rokkan, habiendo examinado el desarrollo del sistema político europeo de los siglos XIX y XX, afirmaron que los sistemas partidistas establecidos "en la etapa final de extensión del sufragio" tenían una cierta inercia, de modo que no fueron afectados por los cambios posteriores en la infraestructura socioeconómica de la política ni tampoco por los cambios en la cultura cívica<sup>2</sup>.

Escribiendo en la perspectiva de los años 60, la observación de Lipset y Rokkan parecía resumir en gran parte la experiencia del mundo occidental. Los sistemas partidistas de Escandi-

<sup>1</sup> Frankfurter Allgemeine Zeitung, 1° junio, 1976.

\* "Cleave Structures" en el original. N. del T.

<sup>2</sup> Seymour M. Lipset y Stein Rokkan, *Party System and Voter Alignments: Cross National Perspectives* (New York: Free Press, 1967), pp. 50 y 51.

navia, Europa Occidental y de los países de la antigua Comunidad Británica de Naciones parecían congelados, aparentemente insensibles a los cambios económicos y sociales del entorno en que operaban. En vista de esta experiencia general, era poco probable que los cambios políticos y socioeconómicos que ocurrieron en la Alemania de posguerra fuesen suficientes para transformar, por sí mismos, el sistema partidista existente. Para explicar la transformación que se produjo, la teoría de Lipset y Rokkan acerca del origen de sistemas partidistas sugiere la necesidad de vincular los cambios en la estructura política germana a la extensión proporcional que experimentó el sufragio, dentro de un proceso que fue determinante de las alineaciones de los partidos europeos. Las profundas alteraciones en el orden constitucional ocurridas en Alemania entre 1930 y 1933, y nuevamente entre 1945 y 1949, estarían aparentemente en la raíz de tales cambios estructurales. Específicamente, la destrucción de los antiguos partidos durante la dictadura de Hitler, el impacto del gobierno militar sobre la reinstauración de los partidos políticos y el establecimiento de las reglas de juego partidario después de 1945, fueron cambios de esta índole. El argumento que me propongo desarrollar por mi parte es que estos hechos crearon las condiciones para permitir que el sistema partidista alemán de posguerra fuese mucho más ágil y sensible para adaptarse al entorno socioeconómico de la actividad política y a variaciones en la cultura cívica de lo que habría sido un sistema partidista más establecido.

Consideraré a su vez los efectos producidos por el régimen nazi y el gobierno militar aliado sobre los partidos políticos germanos, la consiguiente influencia sobre ellos de la estructura social y económica de la posguerra y las orientaciones generales hacia la política por parte de la ciudadanía en dicho período. A no dudarlo, lo que más destaca al observador es la marcada reducción en la cantidad de partidos planteados frente al electorado, la reducción aún más drástica del número de colectividades representadas en el Parlamento, y la decreciente brecha entre los partidos de la República Federal en comparación a las existentes durante la República de Weimar. Estos cambios produjeron una transformación desde un sistema de extrema multiplicidad partidaria a otro que permite a los votantes decidirse entre dos coaliciones, aunque no entre dos partidos<sup>3</sup>. En el desarrollo previo del sistema alemán de

<sup>3</sup> Giovanni Sartori considera lo que él llama un sistema de "pluralismo moderado", como fundamentalmente diferente al de "pluralismo extremo". Al respecto escribe: "La fórmula de pluralismo moderado no es gobierno alternativo, sino gobernar en coalición dentro de la perspectiva de coaliciones alternativas. Aparte de esta gran diferencia, la mecánica de pluralismo moderado... tiende a parecerse a la mecánica del bipartidismo".

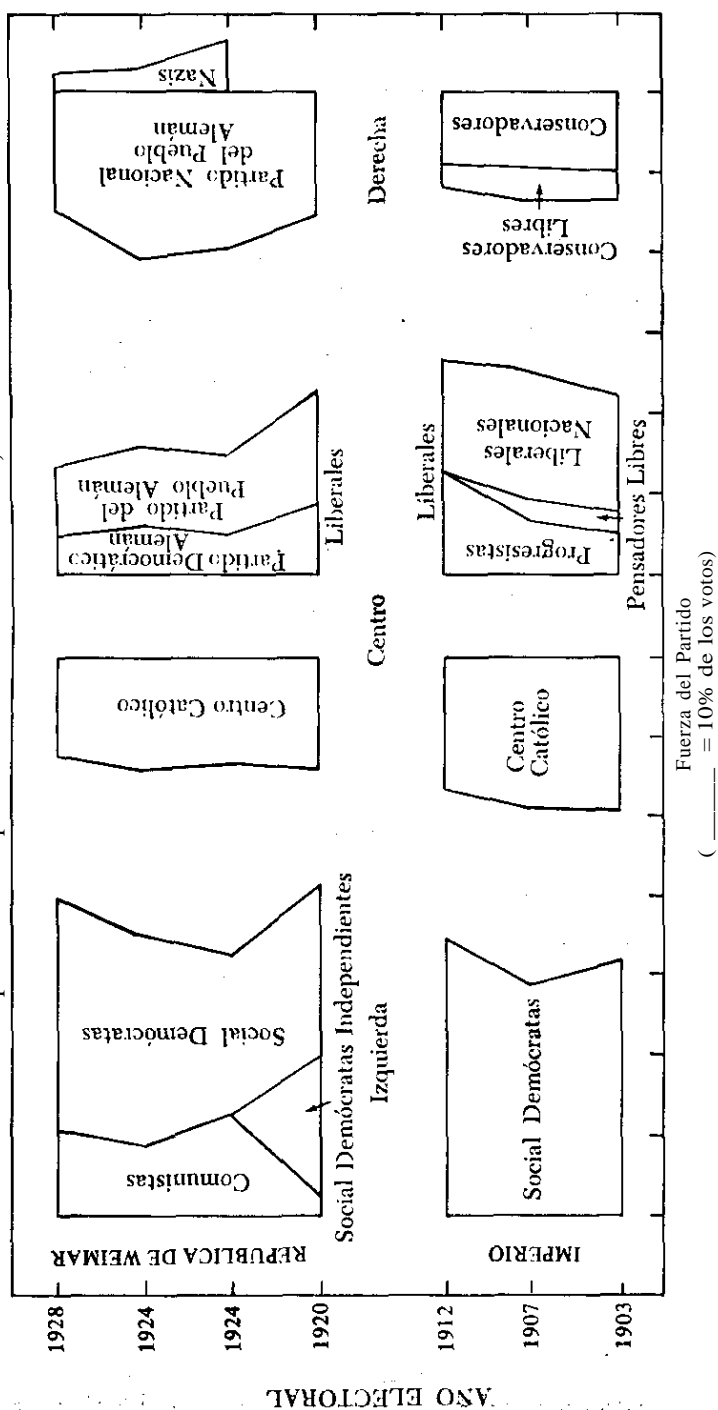
partidos, nada hacía precisar que este cambio podría ocurrir. Para demostrar el hecho, basta comparar la trayectoria del sistema partidista germano en las tres primeras décadas del siglo 20 con el que emergió después de la guerra.

### **Continuidad y discontinuidad del sistema partidista alemán**

El sistema alemán de partidos había demostrado gran continuidad, incluso entre el régimen imperial y el de Weimar, por lo menos hasta las elecciones de 1930. En la izquierda, el poderoso Partido Social Demócrata, compuesto de una corriente marxista y otra de trabajadores, había recibido entre el 30 y el 35 por ciento de los votos desde comienzos de siglo; un partido comunista, posterior a la primera guerra, competía con el anterior por los votos de la clase obrera y controlaba alrededor de un tercio de los votos de la izquierda. El centro político se encontraba dividido entre un partido católico, que atraía a esta minoría religiosa desde todas las clases sociales, y dos partidos liberales atractivos para los intereses económicos más o menos conservadores de la clase media. El centro católico ganó entre el 15 y el 20 por ciento de los votos durante la primera década del siglo, y entre el 10 y el 15 por ciento en la tercera década. En conjunto, la votación de los partidos liberales declinó en forma gradual desde un 20 por ciento en la primera década del siglo, hasta menos del 15 por ciento a fines de los años 20. Ambos tipos de partidos centristas —católicos y liberales— perdían votos, mientras que el ala derecha aumentaba. Los nacionalistas y los partidos antidemocráticos, que representaban menos del 15 por ciento del electorado a comienzos del siglo, ganaron el 25 por ciento de la votación en los años 20, si bien la fuerza de estos partidos estaba en una relación más o menos inversa a las ganancias o pérdidas de la izquierda. El espectro político general estaba compuesto por siete grandes partidos, que juntos obtenían entre el 85 y el 90 por ciento de los votos. Dichos partidos eran: los partidos de izquierda, un partido católico, dos partidos liberales y dos partidos de derecha. Había igual número de partidos regionales y de intereses limitados, que sólo recibían entre el 10 y el 15 por ciento restante de la votación, circunstancia que aumentaba la fragmentación del espectro político (ver figura N° 1).

*Parties and Party Systems: A framework for Analysis* (Londres: Cambridge University Press, 1976), p. 178. En las páginas siguientes he extraído material que presenté por primera vez en "The Remaking of the German Party System; Political and Socio-economic Factors", *Polity*, vol. 1 (1968), pp. 86,113.

Figura NO I  
Componentes Principales del Sistema Partidista Alemán, 1903-1928



Nota: Contigüidad de partidos dentro de un bloque representa afinidad ideológica.  
 Fuente: Ernst Rudolf Huber, ed.; Quellen Zum Staatsrecht der Neuzeit [Fuentes sobre ley pública contemporánea] (Tübingen: M. Matthiesen & Co., 1951), Vol. 2, pp. 652-55.

Todos los partidos estaban fielmente representados en el Parlamento. El sistema electoral en la época del imperio consultaba un régimen de representación mayoritaria, donde cada circunscripción elegía un solo representante. La existencia de segunda vuelta favorecía a los partidos que negociaban recíprocamente sus fuerzas entre la primera y la segunda votación. En la República de Weimar existió un sistema de representación proporcional, dentro del cual cualquier partido que reuniese más de 30.000 votos en el país lograba un control proporcional de los escaños parlamentarios. Ambos sistemas conservaron la fragmentación extrema del electorado alemán.

La estructura socioeconómica alemana aparentemente se veía reflejada en esta fragmentación, puesto que el fenómeno sobrevivió tanto a la acelerada industrialización que tuvo lugar luego de fundarse la nación en 1871, como a la primera guerra mundial, perdurando incluso durante la República de Weimar. La interpretación más común del hecho es que el sistema partidista representaba una sociedad dividida, en la cual persistían aún los conceptos de clase privilegiada e intereses subnacionales anteriores a la industrialización, pero insertos en una nación ya unificada e industrializada. Los cambios socioeconómicos previos a 1933 crearon nuevas divisiones en la sociedad, que a su vez generaron nuevos partidos, pero sin reemplazar a los anteriores. Esto mantenía las condiciones para un pluralismo partidista extremo.

Los primeros meses de la dictadura nazi en 1933, sin embargo, liquidaron el tradicional sistema partidista alemán que había subsistido sin mayores alteraciones a pesar de sesenta años de cambios socioeconómicos. En los primeros seis meses del gobierno de Hitler se declaró fuera de la ley a todas las organizaciones políticas, con la sola excepción de los nazis. Algunos partidos, incluyendo al partido católico de centro, se disolvieron antes del decreto final de prohibición<sup>4</sup>. Los comunistas y socialdemócratas se fueron al exilio o entraron en la clandestinidad, reapareciendo en 1945. Ningún otro partido sobrevivió al régimen de Hitler, e incluso estas dos agrupaciones de izquierda sufrieron dolorosas pérdidas debido a la persecución y asesinato de sus líderes, a la confiscación de sus activos y a doce años de propaganda adversa.

La organización partidista subsistente fue eliminada mediante el edicto del gobierno militar aliado en 1945, que prohibía toda actividad política, incluyendo, por supuesto, al partido nazi<sup>5</sup>. Cuando el régimen de ocupación comenzó a autorizar

<sup>4</sup> Erich Matthias y Rudolf Morsey, *Das Ende der Parteien 1933* (El Fin de los Partidos, 1933) (Dusseldorf: Droste Verlag, 1960), *passim*.

<sup>5</sup> Directivo número 1067 (abril de 1945) del Estado Mayor Conjunto, vuelto a imprimir en Beate Ruhm von Oppen, *Documents on Germany under occupation* (Oxford: Oxford University Press, 1955), p. 19.

nuevos partidos políticos (sólo meses después de la prohibición que había impuesto) muchos observadores vaticinaron la resurrección del viejo sistema alemán de partidos. Sin embargo, pronto se hizo notorio que tanto la guerra como el régimen nazi habían destruido no sólo las viejas organizaciones políticas, sino también su fundamento socioeconómico. Más aún, la forma en que el gobierno militar permitió la formación de partidos políticos incidió en el cambio de las reglas del juego partidario. El sistema partidista alemán auspiciado entre 1945 y 1949 por el régimen aliado era, por ende, significativamente distinto al anterior.

Este hecho se ratifica al comparar los resultados de la última elección que se efectuó antes de la Depresión en 1928 con los obtenidos en la primera elección nacional de la República Federal Alemana, efectuada en 1949. Tanto la extrema izquierda como la extrema derecha obtuvieron mucho menos apoyo en las elecciones de 1949 que las efectuadas en 1928. Un solo partido liberal nuevo obtuvo casi el mismo apoyo que sus dos antecesores. El Partido Social Demócrata mejoró levemente, mientras que un nuevo partido cristiano, compuesto por varias tendencias, obtuvo un 45 por ciento más de votación que el antiguo partido católico (ver tabla N° 1).

En 1949 compitieron catorce partidos, mientras que en 1928 compitieron cuarenta y uno. Cabe hacer notar el hecho que los tres partidos más importantes obtuvieron en total más del ochenta por ciento de los escaños del primer Parlamento alemán de la posguerra, mientras que en 1928 obtuvieron menos del sesenta por ciento de los mismos. Ya entonces era visible el proceso de consolidación que transformó un sistema partidista caracterizado por un pluralismo extremo, en otro de gobiernos de coalición alternativos, aunque permanecieron por cierto tiempo partidos minoritarios que hacían menos claro el panorama general de cambio. El número de partidos que presentaron candidatos, así como los partidos que obtuvieron escaños en el Parlamento, decreció progresivamente entre las elecciones de 1949 y 1961. A partir de las elecciones de 1961, sólo tres partidos tenían representación en el Parlamento: el Partido Social Demócrata, descendiente directo de la Asociación Alemana de Hombres de Trabajo, fundada un siglo antes; el Partido Democrático Libre, heredero de la tradición liberal germana, y la Unión Demócrata Cristiana, aliada con la Unión Social Cristiana, y ambas sucesoras ecuménicas del Partido Católico de Centro. En 1971 estos tres partidos captaban más del 99 por ciento del electorado alemán, convirtiendo de esta manera en triviales todos los partidos restantes (ver tabla N° 2).

Tabla N° 1

**Resultados de las Elecciones Parlamentarias de 1928 y 1949  
(expresados como porcentaje de votos válidos)**

Tendencia Política y Partido	Alemania 1928	Alemania Occidental 1928 *	Alemania Occidental <b>1949</b>
<b>Extrema Derecha:</b>			
Partido Nacional Socialista (NSDAP)	2,6	3,3	
Partido Alemán de Derecha (DRP)			
Partido del Pueblo Alemán (DNVP)	14,2	9,8	
<b>Regional:</b>			
Reconstrucción Económica (WAV)			
Partido Alemán (DP)	0,6	1,2	4,0
Partido Bávaro del Pueblo (BP)	3,1	5,6	4,2
Unión Social Cristiana (CSU)			5,8
<b>Cristianos de Centro:</b>			
Partido de Centro (Z)	12,1	17,6	3,1
Unión Democrática Cristiana (CDU)			25,2
<b>Clase Media Liberal:</b>			
Partido Alemán del Pueblo (DVP)	8,7	8,7	
Partido Democrático Alemán (DDP)	4,9	4,7	
Partido Democrático Libre (FDP)			11,9
<b>Socialista:</b>			
Partido Social Democrático (SPD)	29,8	26,8	29,2
<b>Extrema Izquierda:</b>			
Partido Comunista (KPD)	10,6	8,6	5,7
<b>Otros:</b>	<b>13,4</b>	<b>13,7</b>	<b>6,2</b>

\* Aquí están los resultados electorales de los distritos que aproximan lo que sería la República Federal de Alemania. Estos distritos son los distritos 12 al 27 y 31 al 34 de la República de Weimar.

Fuente: Calculado de datos obtenidos del "Statistisches Jahrbuch für das Deutsche Reich 1928" (Anuario Estadístico para Alemania, 1928). (Berlín: Verlag von Reimar Hobbing, 1928), pp. 580-81; y de Bernhard Vogel "Wahlen in Deutschland", Elecciones en Alemania (Berlín: de Gruyter, 1971), p. 306.

**Tabla N° 2****Consolidación en el Sistema Partidista Alemán, 1928-1976**

Indicador	1928	1949	1953	1957	1961	1965	1969	1972	1976
Cantidad de partidos que presentan candidatos	41	14	15	14	8	10	11	7	15
Cantidad de partidos que obtienen escaños en el Parlamento	15	11	6	4	3	3	3	3	3
Porcentaje de la votación obtenida por los tres partidos más grandes	56,1	72,1	83,5	89,7	94,3	96,4	94,5	99,1	99,1
Porcentaje de los escaños obtenidos por los tres partidos más grandes	58,7	80,1	91,0	96,6	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Las cifras se refieren a votos emitidos para apoyar las listas de los respectivos partidos, salvo las de 1949, puesto que ese año se votó por candidatos individuales. La coalición CDU/CSU se cuenta como un solo partido.

Fuente: "Statistisches Jahrbuch, 1928", pp. 580-81, para las elecciones de 1928. Para las elecciones de 1949 hasta 1957, "Wahlen und Wahler in Westdeutschland" (Elecciones y votantes en Alemania Occidental), de Dolf Sternberger (Villingen: Ring Verlag, 1960, pp. 321-23. Para las elecciones de 1961 hasta 1976, "Amtliches Handbuch des Deutschen Bundestages" (Guía oficial del Bundestag Alemán) (Darmstadt: Neue Darmstadter Verlagsantalt), de los años apropiados.

**El impacto del nazismo y del gobierno militar**

Los doce años de la dictadura nazi destruyeron no sólo el sistema partidista alemán. Dichos años alteraron en forma radical la estructura social que estaba reflejada en ese sistema partidista. En la interpretación de Ralf Dahrendorf, el régimen nazi fue el agente inconsciente de una revolución social que echó por tierra el esquema germano tradicional de autoridad y jerarquía social, así como los privilegios de una clase dirigente muy establecida<sup>6</sup>. Las grandes propiedades en Prusia Orien-

<sup>6</sup> Ralf Dahrendorf, "Society and Democracy in Germany" (Nueva York: Doubleday, 1967), pp. 387-88.

tal, los principales grupos económicos, autoridades políticas regionales y al menos una parte de los monopolios industriales fueron algunas de las bajas de ese brutal régimen totalitario. La derrota bélica trajo consigo la división del territorio; el territorio de lo que sería la República Federal de Alemania era la mitad de lo que tenía el antiguo Reich. Además, sus nuevas fronteras traspasaban los límites de los Estados tradicionales, especialmente en el caso de Prusia, y su población era a la vez más urbana y católica de lo que era antes en la República de Weimar. Incluso sin intervención aliada, es altamente improbable que hubiese vuelto el sistema partidista de la preguerra en una comunidad política tan diferente a la de antes.

### **Reclutamiento de líderes**

La intervención de las autoridades de ocupación aliadas fue muy trascendente. En cuanto se percataron de que las autoridades soviéticas intentaban crear una Alemania comunista en su zona de ocupación, los gobiernos militares de las tres zonas occidentales abandonaron su criterio de prohibir la vida política local. En el verano de 1945 los aliados comenzaron a reclutar personal alemán en ciertos puestos administrativos claves a nivel de gobierno local. Muchos de los que fueron reclutados continuaron luego en política, siguiendo prominentes trayectorias gracias a este temprano auspicio y a la posibilidad de ejercer influencia en un contexto político muy fluido. Los criterios que usaron los aliados en este reclutamiento afectaron directamente la composición del nuevo liderazgo político alemán. Los comandantes militares buscaban excluir a los dirigentes conocidos como nazis y favorecieron a los líderes políticos que contaban con experiencia en gobiernos locales antes de la guerra. De esta forma, hombres como Konrad Adenauer volvieron a ocupar posiciones aún más relevantes de las que tuvieron durante la República de Weimar. Las autoridades militares confiaban en los consejos otorgados por los líderes de la Iglesia en las regiones católicas, facilitando el regreso de los políticos de centro a los puestos locales. En la zona de ocupación británica se les consultaba a los líderes de los sindicatos con frecuencia, favoreciendo así a los socialdemócratas. A menudo las autoridades aliadas no tenían en qué basarse, y en estos casos el gobierno militar buscaba entre aquellos que tuvieran experiencia administrativa fuera del ámbito de los partidos políticos y entre los intelectuales, trayendo así a gente como Ludwig Erhard y Carl Schmidt al gobierno.

Entre los primeros líderes políticos de la posguerra elegidos de esta manera, hubo tanto antiguos líderes de los partidos de centro y Social Demócrata de la República de Weimar, como gente nueva, sin experiencia política. Los aliados no favorecían ningún punto de vista en particular, pero con el afán de encon-

trar alemanes responsables para hacerse cargo de ciertas funciones administrativas, facilitaron de hecho el resurgimiento de los líderes tradicionales de los partidos democráticos más poderosos de la República de Weimar, tal como impulsaron a la vida política a otros profesionales e intelectuales que no tenían experiencia previa en este campo<sup>7</sup>.

### Reorganización de los partidos

En el reestablecimiento de las organizaciones de los partidos políticos jugó un rol bastante importante la improvisación, hecho que también favoreció a algunos sobrevivientes del sistema antiguo. No se podían fundar partidos genuinamente nuevos mientras no se derogara la prohibición política del verano de 1945. Sin embargo, los líderes sobrevivientes de algunos partidos importantes mantuvieron el contacto, salvando así un esbozo de organización. Los que primero mostraron signos de actividad fueron los socialdemócratas, partido que se había conservado mejor y cuyo líder era Kurt Schumacher, quien sobrevivió al régimen nazi en un campo de concentración<sup>8</sup>. Los políticos del antiguo partido católico de centro se reunían con clérigos de las iglesias católica y protestantes, cooperando juntos luego de la persecución religiosa, con intelectuales católicos y con personas políticamente conservadoras que se sentían avergonzadas de los tratos hechos entre sus antiguos partidos y el régimen nazi. De estas reuniones surgió la decisión de formar un nuevo partido de centro, esta vez no solamente católico, sino además contando con el apoyo de otras iglesias y del antiguo partido del centro<sup>9</sup>. Por su parte, los líderes comunistas también se estaban reagrupando rápidamente, tal como ocurría con los miembros de los partidos liberales más importantes de la República de Weimar. Cuando fue derogada repentinamente la prohibición de la actividad política en agosto de 1945<sup>10</sup>, el Partido Social Demócrata, el

<sup>7</sup> Lutz Niethamer, *Amerikanische Besatzung und Bayerische Politik* (1945) Ocupación Americana y Política Bávara, "Vierteljahreshefte für Zeitgeschichte", vol. 15 (1967, pp. 164-65, 179-80; Harold Zink *The United States in Germany, 1944-45* (Princeton: Princeton University Press, 1957), pp. 170-75; F. Roy Willis, *The French in Germany, 1945-1949* (Stanford, California: Stanford University Press, 1962), pp. 185-90.

<sup>8</sup> Lewis Edinger, "Kurt Schumacher: A Study in Personality and political Behavior" (Stanford, California: Stanford University Press, 1965), p. 71.

<sup>9</sup> Arnold J. Heidenheimer, "Adenauer and the CDU" (La Haya: Nijhoff, 1960), capítulo 2.

<sup>10</sup> En una reunión efectuada en Potsdam el 2 de agosto de 1945, las cuatro potencias aliadas acordaron "que todos los partidos políticos democráticos serán permitidos y alentados en toda Alemania". Informe sobre la conferencia tripartita de Berlín (Potsdam), reimpresso en von Oppen, *Documentos*, p. 44.

Partido Demócrata Cristiano y los liberales contaban con una ventaja que nunca perdieron gracias a esta organización previa. Esto también dio ventajas a los comunistas, pero ellos, sin embargo, no pudieron mantenerla.

Los aliados intentaron controlar la reorganización de los partidos exigiendo ciertos requisitos para obtener la debida autorización. La principal consecuencia de esto fue el evitar el surgimiento de un nuevo partido nazi, además de poner barreras burocráticas que eran mucho más traspasables para los cuatro principales partidos ya que contaban con alguna forma de organización. Aunque los requisitos para obtener la autorización de las colectividades tuvieron ciertas diferencias entre las diversas zonas de ocupación, lo que no variaba era que se investigaban las fuentes de ingresos, el grado de democracia interna que sugerían los estatutos y los antecedentes políticos de sus líderes. En la zona francesa no obtenían autorización los partidos regionales pequeños. Los partidos con especial atractivo para los refugiados y los expulsados de la zona oriental eran desautorizados, puesto que el gobierno aliado temía eventuales afanes de venganza en ellos y por eso quería que fuesen asimilados dentro de la nueva sociedad germana lo antes posible<sup>11</sup>.

Sólo los cuatro principales partidos pudieron presentar candidatos a la primera elección en 1946, y en las elecciones nacionales realizadas en 1949 fueron estos partidos los únicos con candidatos en todo el país. Esto se debió a las variaciones en los enfoques entre las tres zonas de ocupación y las trabas burocráticas involucradas en el proceso de legalización de las nuevas colectividades. Esos mismos partidos también tuvieron un rol preponderante en las asambleas constituyentes elegidas y designadas para estudiar y proponer los anteproyectos para las constituciones estatales, en 1946 y 1947.

<sup>11</sup> Richard M. Scammon, "Political Parties" del libro *Governing postwar Germany* ed. Edward H. Litchfield (Ithaca: Cornell University Press, 1953), págs. 475-80; Seymour R. Bolten, "Military Government and the German Political Parties", *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, vol. 267 (enero de 1950), pag. 55; Willis, *The French in Germany*, pp. 190-96; Raymond Ebsworth, *Restoring Democracy in Germany: the British Constitution* (Londres: Stevens, 1960), cap. 2; James K. Pollock y James H. Meisel, *Germany Under Occupation: Illustrative Materials and Documents* (Ann Arbor, Mich.: George Wahr, 1947), pag. 144; Ossip K. Flechtheim, *Dokumente zur parteipolitischen Entwicklung in Deutschland seit 1945* (Documentos sobre el desarrollo de los partidos políticos en Alemania desde 1945) (Berlín: Wendler, 1962), vol. 1, pp. 33, 38, y 51.

## La nueva ley electoral

A la larga, la ventaja más importante con que contaron los partidos importantes fue la posibilidad de influir en la formulación del sistema electoral. En la mayoría de los estados las asambleas constituyentes optaron por un sistema de representación proporcional, que había existido durante la República de Weimar y que daba las mejores garantías a los partidos que no conocían su apoyo electoral<sup>12</sup>. La experiencia de la fragmentación partidista vivida por la República de Weimar persuadió a la mayoría de los políticos acerca de la conveniencia de añadir una cláusula que negara representación parlamentaria a los partidos que obtuviesen menos de un cinco por ciento de la votación (incluso el diez por ciento en algunos estados). Esta restricción fue adoptada en la mayoría de las constituciones estatales y obviamente fue de interés para los cuatro partidos ya instalados en las asambleas, puesto que era un obstáculo a la formación de agrupaciones nuevas. Al incluir esta restricción en las constituciones, los estados evitaban un posible desafío en las cortes. Durante la República de Weimar, fueron declaradas inconstitucionales las restricciones de un mínimo de votos por la Corte Suprema, puesto que violaban el principio de igualdad en la protección legal<sup>13</sup>.

Dentro de la primera ley electoral nacional también había un requerimiento para reunir un mínimo de votos. Esta situación fue una consecuencia directa de la gravitación del gobierno militar aliado en el trabajo del Consejo Parlamentario, cuerpo que esbozó el Grundgesetz o Ley Básica. Este es el nombre que se le da a la Constitución, escrita en el invierno de 1948-49. El comité principal del Consejo Parlamentario derrotó por escaso margen una provisión constitucional que habría permitido una cláusula explícita de la ley de votación mínima dentro de la ley electoral. La votación se ganó con once votos contra diez, contándose entre el grupo ganador a cuatro partidos pequeños y a algunos socialdemócratas. El argumento para esto fue que estas

<sup>12</sup> En la zona de ocupación británica el gobierno militar favoreció un sistema electoral de representación mayoritaria. Como resultado de esto, se adoptó finalmente un sistema que era un compromiso entre el sistema de representación proporcional y el de un solo representante por circunscripción. Este se convirtió en el modelo para el sistema federal. Sin embargo, en el sistema federal la mitad de los miembros son elegidos en forma individual, distritos de un solo representante, aunque la distribución de los escaños es definida de acuerdo a la proporción de votos obtenidos. Ebsworth, *Restoring Democracy*, capítulo 3.

<sup>13</sup> Friedrich Karl Frome, *Von der Weimarer Verfassung zum Bonner Grundgesetz*. De la Constitución de Weimar a la Ley Básica de Bonn (Tübingen: Mohr, 1960), pp. 159-60.

exigencias no eran consecuentes con la igualdad del voto<sup>14</sup>. A raíz de ello, la primera ley electoral promulgada por el Consejo Parlamentario no contenía ninguna cláusula restrictiva de este tipo. Sin embargo, los principales responsables del gobierno militar aliado tenían reticencia con otros aspectos de la ley. Dado que el Consejo Parlamentario había levantado su sesión inmediatamente después de promulgar la ley, los gobernadores militares dirigieron sus observaciones a las únicas autoridades políticas alemanas anteriores a las primeras elecciones, los presidente-ministros, jefes civiles de los estados germanos. Los gobernadores militares presentaron sus observaciones y luego añadieron, con conocimiento de causa, que "estaban preparados para considerar aquellas modificaciones de la ley que fuesen propuestas por los presidente-ministros ...".

Como los presidente-ministros pertenecían a los tres partidos principales y provenían en gran parte de estados que tenían algún tipo de cláusula de votación mínima, los gobernadores militares tenían motivos para pensar que favorecerían la introducción de la cláusula en la ley electoral federal. Así ocurrió; los presidente-ministros respondieron en dos días incluyendo varias recomendaciones para modificar el sistema de representación proporcional, entre las cuales destacó la proposición para requerir al menos el 5 por ciento de la votación (o la mayoría en una circunscripción a lo menos) para obtener una parte de la representación parlamentaria de dicho estado. Estas proposiciones fueron aprobadas por los gobernadores militares el mismo día en que se formularon y se dieron las facultades a los presidente-ministros para promulgar la ley revisada. Al recibir fuertes críticas por parte de algunos partidos políticos, los presidente-ministros vacilaron respecto a sus facultades para poder cambiar las resoluciones del Consejo Parlamentario. En ese momento los gobernadores militares, "en virtud de nuestra autoridad suprema", asumieron la responsabilidad del resultado<sup>15</sup>.

<sup>14</sup> *Parlamentarische Rat, Verhandlungen des Hauptausschusses* (Consejo Parlamentario, deliberaciones del comité principal), cuadragésima octava sesión, 9 de febrero de 1949, págs. 629-31; *Jahrbuch des öffentlichen Rechts* (Anuario de Ley constitucional), vol. 1 (1951), pp. 202-5, 351-53.

<sup>15</sup> La correspondencia intercambiada entre los gobernadores militares y los presidente-ministros se encuentra en *Documents on the creation of the German Federal Constitution*, División de Administración Civil, oficina de Gobierno Militar para Alemania (EE.UU.), 1º de septiembre de 1949, pp. 148-52. Véase también *The Founding of the Federal Republic of Germany* de John Ford (Chicago: Chicago University Press, 1958), capítulo 4, y especialmente pp. 145-47.

De esta manera, tuvo un efecto profundo en la suerte de los partidos la cláusula de votación mínima que rigió en los primeros comicios nacionales. Evitó que tres de los catorce partidos obtuviesen representación parlamentaria. Además, la incorporación de la fórmula del "promedio mayor" para la asignación de cada escaño sucesivo entregó alguna representación a los partidos pequeños; la fórmula del "resto mayor" de la ley electoral de la República de Weimar los había favorecido en el pasado. Los escaños que fueron negados a los partidos pequeños fueron distribuidos entre los partidos grandes, los que entonces estuvieron sobrerrepresentados. La proporción obtenida por los partidos principales en el Parlamento fue ocho puntos porcentuales mayor que la proporción obtenida de los votos. Los líderes de la coalición gobernante aprobaron una cláusula reforzada de votación mínima antes de la siguiente elección, y nuevamente la robustecieron tres años después. Los partidos ahora debían obtener al menos un cinco por ciento de la votación nacional (o mayorías en tres circunscripciones) para lograr representación en el Parlamento. De los quince partidos que participaron en las segundas elecciones nacionales, nueve no pudieron obtener escaños en el Parlamento, y en las terceras elecciones no obtuvieron representación diez de catorce. Desde 1.961, sólo tres partidos han obtenido el mínimo estipulado por la ley. Hubo intentos de juntar fuerzas entre varios grupos de pequeños partidos, aunque sin éxito. En 1969 el Partido Nacional Democrático —de extrema derecha— no obtuvo representación por faltarle sólo siete décimas de un punto porcentual. Incluso más, la tendencia dominante es sencillamente desincentivar la participación de los partidos chicos, aunque algunos grupos, especialmente de extrema izquierda, continuaban presentando candidatos para tener una tribuna y expresar sus puntos de vista (ver tabla N° 2).

El nuevo sistema electoral, por lo tanto, coloca obstáculos específicos para evitar la fragmentación partidista. Usando un índice de fragmentación que toma en cuenta tanto la cantidad como la fuerza relativa de los partidos, se ve una tendencia marcada de disminución en la fragmentación a partir de 1949. Este hecho señala un contraste muy grande entre la situación que existía antes de 1930 y la vigente después de 1949 (véase figura N° 2)<sup>16</sup>.

<sup>16</sup> Dicho índice fue desarrollado por Douglas Rae. Ver *Las Consecuencias Políticas de las Leyes Electorales* edición corregida (New Haven: Yale University Press, 1971), p. 56. Se calcula usando la fórmula siguiente:

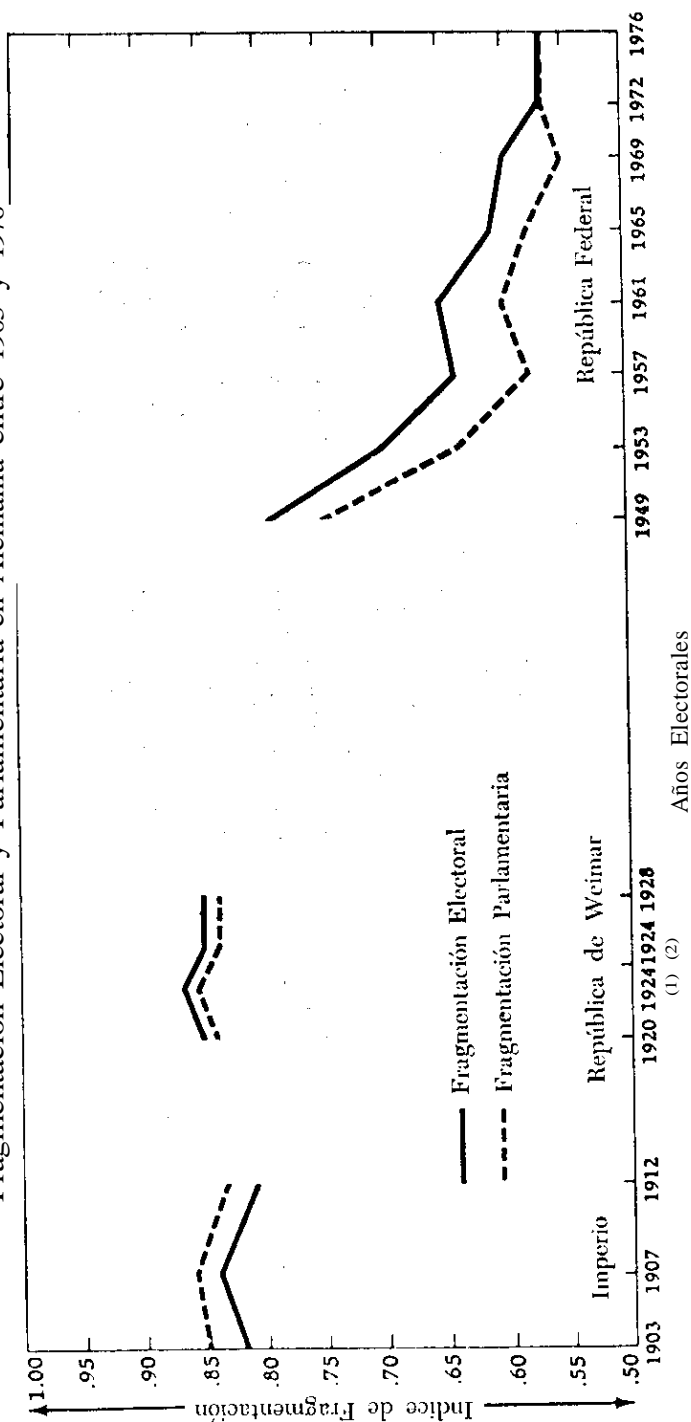
$$F_e = 1 - \left( \sum_{i=1}^n T_i^2 \right)$$

con F = índice de fraccionamiento (de votos o escaños).

con T = porción decimal de la votación obtenida por un partido.

Figura N° 2

Fragmentación Electoral y Parlamentaria en Alemania entre 1903 y 1976



Fuente: Resultados electorales oficiales obtenidos en Huber, 'Quellen zum Staatsrecht der Neuzeit', pp. 652-5.5; Sternberger, 'Wahlen und Wähler', pp. 321-23; y Amtliches Handbuch des deutschen Bundestagen, años apropiados,

Nota: Para una explicación del índice de fragmentación, véase nota 16.

Además, al comparar el índice de fragmentación de los votos emitidos con el mismo índice calculado a partir de los escaños parlamentarios, se ve que en la República de Weimar eran aproximadamente iguales, contándose en esa época con un sistema puro de representación proporcional. Sin embargo, después de 1949 hubo mucho menos fragmentación parlamentaria que electoral<sup>17</sup>. Esto mide el efecto que tuvo la nueva ley electoral para evitar la proliferación de partidos en el Parlamento. Las condiciones tornaron mucho menos atractivos los partidos chicos para el electorado. Estas agrupaciones, que no ganaron escaños en las elecciones de 1972 y 1976, obtuvieron menos del uno por ciento de la votación.

La Corte Federal Constitucional dictaminó que las cláusulas de votación mínima eran compatibles con la libertad del voto, en 1952. Dicha Corte declaró que la igual protección de los votos suponía que éstos se contaran en forma equitativa, pero que no necesariamente debían influir en igual medida sobre el resultado, mostrando este tribunal un grado mayor de sofisticación que la Corte Suprema de la República de Weimar. Según argumentó la Corte, también los votos emitidos en favor de un candidato sin posibilidades debían darse por perdidos en los antiguos sistemas de representación mayoritaria, ya que no

Este índice se aplicó al sistema partidista alemán por Frank Dishaw en "Bemerkungen zur Konkurrenz im deutschen Parteiensystem 1871-1969" (Comentarios sobre competencia dentro del sistema partidista alemán), publicado en *Sozialwissenschaftliches Jahrbuch für Politik* (Anuario Científico Social para Política) vol. 2.

<sup>17</sup> Debido en parte a la incapacidad para redefinir las circunscripciones, la fragmentación parlamentaria durante la República de Weimar era mayor que la electoral. Esto dividió lentamente a los distritos electorales, de modo de darle la mayoría sólo a determinados partidos\*, especialmente en los sectores urbanos que eran subrepresentados cada vez más, especialmente en el caso de los socialdemócratas. Las diferencias en habilidad para negociar los primeros y segundos lugares entre los partidos también contribuyó a esto. El negociar les permitía a los partidos "burgueses" consolidar su poderío, a la vez que aislaba a los socialdemócratas. En conjunto, los efectos producidos por la manipulación en el establecimiento de las circunscripciones, unidos a la falta de habilidad para negociar por parte de los socialdemócratas, dejó a este último partido notoriamente subrepresentado en el Parlamento y a todos los demás partidos sobrerepresentados, incluso los más pequeños. Esto hizo que la fragmentación parlamentaria fuese mayor que la electoral. Para tener una idea de la magnitud del problema, el Partido Social Demócrata obtuvo un 29 por ciento de la votación y sólo un 11 por ciento de los escaños parlamentarios en las elecciones de 1907.

\* "gerrymandered" en el original. N. del T.

alteraban el resultado. De este modo, un sistema de representación proporcional que negara representación a los partidos con menos de cinco por ciento de los votos no violaba más que en un cierto sentido la igualdad del sufragio<sup>18</sup>.

Por lo que hemos visto, el Gobierno militar aliado facilitó la entrada de personalidades individuales en la vida política de la Alemania de posguerra. Favoreció inadvertidamente a cuatro partidos; prohibió deliberadamente otros partidos por varios años claves, y evitó que sólo el sistema de representación proporcional determinara la participación dentro del primer Parlamento de posguerra. Otro efecto profundo, aunque indirecto, del gobierno militar, fue producto de la división en tres zonas de ocupación aliadas y una soviética. Esto permitió a los soviéticos obligar a todos los partidos políticos de dicha zona a ponerse bajo el control del Partido Comunista. El hecho motivó que en las zonas occidentales se identificara al Partido Comunista con una ocupación extranjera, lo cual dañó mucho su imagen ante el electorado desde un comienzo.

La destrucción del sistema partidista antiguo junto con su base social, entre 1933 y 1945, además de la canalización por parte del gobierno militar aliado de las fuerzas políticas locales, fueron los hechos que barrieron con la inercia que muestra la mayoría de los sistemas partidistas para mantenerse inalterables a pesar del cambio en sus bases. Esta circunstancia creó las condiciones que permitieron dar paso a una estructura social nueva y a nuevos enfoques políticos para remodelar el sistema partidista alemán. Tanto los resultados sucesivos de la primera elección a nivel estatal como las ocho elecciones nacionales siguientes ilustran claramente esta transformación (véase tabla N<sup>o</sup> 3). Estudiemos ahora los cambios sociales, económicos y de actitud que moldearon esta transformación.

### **Determinantes socioeconómicas del sistema partidista de posguerra**

A partir de 1946 la producción industrial alemana recobró muy rápidamente el nivel que tenía antes de la guerra. Esto se debió al apoyo de los Estados Unidos, a una alta tasa de impuestos que evitó el consumo y promovió la inversión, y a una fuente continua de mano de obra que provenía de los expulsados y refugiados de los territorios orientales. Ya al llegar a 1950, el producto geográfico bruto por habitante era igual al obtenido en 1936. De ese momento en adelante, y por los diez años siguientes, la economía creció a una tasa de casi el siete por ciento per cápita. En 1960 el producto bruto doméstico era

<sup>18</sup> Corte Federal Constitucional, 'Entscheidungen', Decisiones 1952, especialmente pp. 241-60.

Tabla N° 3

**Resultados electorales del Bundestag, 1946-1976**

Partido	1946-47a	1949	1953	1957	1961	1965	1969	1972	1976
Democracia Cristiana y Social Cristianos									
% votos	38,5	31,0	45,2	50,2	45,3	47,6	46,1	44,9	48,6
Escaños		139	244	270	242	245	242	225	244
Social Demócrata									
% votos	35,7	29,2	28,8	31,8	36,3	39,3	42,7	45,8	42,8
Escaños		131	151	169	190	202	224	230	213
Democrático Libre									
% votos	8,2	11,9	9,5	7,7	12,7	9,5	5,8	8,4	7,9
Escaños		52	48	41	67	49	30	41	39
Alemán b									
% votos	2,6	4,0	3,2	3,4	2,8				
Escaños		17	15	17	0				
Bávaro									
% votos		4,2	1,7						
Escaños		17	0						
Bloque Entero (expulsados)									
% votos			5,9	4,6					
Escaños			27	0					
Izquierda Radical c									
% votos	9,3	5,7	2,2		1,9	1,3	0,6	0,3	0,3
Escaños		15	0		0	0	0	0	0
Derecha Radical d									
% votos	0,4	1,8	1,1	1,0	0,8	2,0	4,3	0,6	0,3
Escaños		5	0	0	0	0	0	0	0
Otros									
% votos	5,3	12,2	2,4	1,3	0,2	0,3	0,5	0,1	0,3
Escaños		26	2	0	0	0	0	0	0

<sup>a</sup> Primeras elecciones estatales de asamblea constituyente o de legislatura.

<sup>b</sup> Se fusionó con el Bloque Entero Alemán en 1961; este partido tenía, previamente, acuerdos con el CDU para que pudiese obtener electorados de un solo miembro.

<sup>c</sup> Partido Comunista en 1949, 1953, 1972 y 1976; Unión Alemana de Paz en 1961 y 1965; Acción Para el Progreso Democrático en 1969.

<sup>d</sup> Partido de Derecha Alemán en 1949; Partido Alemán del Reich entre 1953 y 1961; Partido Nacional Democrático en 1965, 1969, 1972 y 1976.

Fuente: Vogel y otros, 'Wahlen in Deutschland', pp. 306-8; 'Amtliches Handbuch des Deutschen Bundestages', 1972, p. 2; 1976, p. 2.

igual a los de Francia e Inglaterra. Después de ese año la economía redujo su tasa de crecimiento a un cuatro por ciento anual, tasa que ha permanecido prácticamente constante. A mediados de la década de 1970 la producción total per cápita era cercana a la de los Estados Unidos<sup>19</sup>. Esta impresionante expansión económica produjo grandes cambios en la composición de la fuerza laboral germana. La proporción de la fuerza laboral empleada en agricultura disminuyó en dos tercios para la generación posterior a 1950, mientras que la proporción empleada en el sector servicios aumentó en un cincuenta por ciento. En 1974 casi la mitad de toda la fuerza laboral estaba empleada en el sector terciario; sólo el siete por ciento estaba empleada en la agricultura.

Desde el punto sociológico, lo más importante es el hecho que la población asalariada aumentó al doble en el lapso de una generación. A mediados de la República de Weimar, los empleados asalariados constituían un poco más de la sexta parte de la fuerza laboral, mientras que en 1974 eran casi las dos quintas partes (véase la tabla N° 4). Estos nuevos empleados asalariados usualmente tenían un nivel de educación bastante más alto que el resto de la clase trabajadora, con la cual compartían sólo el nombre, y además eran mucho más movedizos. Desde un punto de vista político, constituían una nueva clase media casi tan grande como la clase obrera. Ningún partido podía menospreciar el posible apoyo de este grupo.

**Tabla N° 4**

**Composición Ocupacional de la Fuerza Laboral Alemana  
entre 1882 y 1974  
(expresado en porcentaje de la fuerza laboral)**

Categoría Ocupacional	1882	1925	1950	1974
Independiente	25.6	15.9	14.5	9.1
Miembros de familia que participan		16.9	13.8	5.3
Empleados asalariados	7.0	17.0	20.6	40.9
Obreros	57.4	50.2	51.0	44.8

Fuente: 'Statistisches Jahrbuch für die Bundesrepublik Deutschland, 1971' Anuario Estadístico para la República Federal de Alemania, 1971 (Stuttgart: Verlag W. Kolhammer, 1971), p. 121; 'Statistisches Jahrbuch, 1975', p. 149.

<sup>19</sup> Agencia para el Desarrollo Internacional, División de Informes y Estadísticas, Oficina de Administración Financiera, Sección para Servicios

Su lealtad no estaba con ninguna de las ideologías antiguas. Constituían un electorado nuevo que estaba disponible para la movilización política, como un sector recién emancipado en la época en que se estaba expandiendo el sufragio<sup>20</sup>.

La votación en la República de Weimar seguía las líneas dadas por las clases sociales. Los votantes percibían que los partidos pertenecían a uno de los tres grupos socioculturales: clase obrera marxista, clase media católica y clase media protestante. Los miembros de los electorados se habían comprometido con estos grupos, sobre la base de su identificación sociocultural. De elección a elección se producían movimientos dentro de los bloques, pero casi ningún partido se cambiaba a otro grupo. Incluso el colapso tanto del Partido Liberal como del Partido Conservador, así como el crecimiento explosivo del Partido Nazi, con todas sus dramáticas consecuencias, era producto de la redistribución de fuerzas entre los partidos del bloque protestante de clase media<sup>21</sup>.

La votación para el sector de la población que constituía el sector obrero tradicional, la clase media tradicional, y aquellos que se identificaban con el catolicismo tradicional, seguía las líneas de las clases sociales en la República Federal. Sin embargo, esto no se cumplía con el grupo creciente de clase media asalariada. Ni su status social ni ocupacional los ligaba a ninguna colectividad específica, por lo que sus miembros evaluaban a los partidos según su habilidad para tratar temas como oportunidades de educación, planificación económica y política exterior, puesto que esta masa era particularmente sensible a ella<sup>22</sup>.

La existencia de un grupo grande de votantes que no reaccionaba en términos de las clases sociales tradicionales consti-

de Programas y Administración "Gross National Product: Growth Rates and Trend Data" (Producto Geográfico Bruto: Tasas de Crecimiento e Información de Tendencias), 1º de mayo, 1974, p. 15; Naciones Unidas, 'Statistical Yearbook', 1974 (Anuario Estadístico), (Nueva York: 1975), pp. 651-52.

<sup>20</sup> Kendall L. Baker, Russel J. Dalton, y Kai Hildebrandt, *Political Affiliations: Transition in the Bases of German Partisanship* (Ann Arbor: Center for Political Studies, Institute for Social Research, University of Michigan, 1975), especialmente las páginas 9-16; Franz Urban Pappi, "Parteiensystem und Sozialstruktur in der Bundesrepublik" (Sistema Partidista y Estructura Social en la República Federal) *Politische Vierteljahresschrift*, vol. 14 (1973), pp. 191-213.

<sup>21</sup> W. Phillips Shively, "Voting Stability and the Nature of party Attachments in the Weimar Republic", *American Political Science Review*, vol. 66 (1972), pp. 1203-25, especialmente las páginas 1220-23.

<sup>22</sup> Baker, Dalton y Hildebrandt, "Political Affiliations", pp. 12-13, 22-23.

tuía un gran desafío a los tres partidos establecidos. Al llegar a la década de 1970 este grupo constituía el cuarenta por ciento del electorado. Dentro de un sistema tripartidista era la clave del triunfo, puesto que no bastaba ganar el apoyo de la cuarta o tercera parte del electorado, sino la mitad, ya sea solo o en una coalición con otro partido.

El primer partido del período de posguerra que resultó atractivo a la nueva clase media fue la Unión Demócrata Cristiana. Al serlo, no perdió ni el apoyo de su electorado católico tradicional ni del electorado protestante tradicional, que pertenecían a la clase media antigua<sup>23</sup>. Esto era posible dado que era un partido nuevo, producto de una unión entre los católicos y los protestantes y no cargaba con el peso de compromisos ideológicos; así, no tenía problemas para atraer votantes de varias clases sociales. La posición que tuvo como partido gobernante durante la década de 1950 ayudó para mantener su pragmatismo y orientación al electorado. Al Partido Social Demócrata le fue bastante más difícil aumentar su apoyo, fundamentalmente entre la clase obrera. Este partido, el más antiguo de Alemania, parecía estar condenado a seguir siendo una agrupación exclusiva de la clase obrera, incapaz de reunir los votos suficientes para gobernar, puesto que se inclinaba hacia compromisos ideológicos, estuvo guiado en un comienzo por un hombre cuya visión política fue marcada por su experiencia en la República de Weimar y los campos de concentración nazi, y era manejado por una élite muy establecida. Sin embargo, al terminar la primera década de la República Federal, surgieron nuevos líderes que se dieron cuenta que el criterio necesario para triunfar había cambiado y que había un considerable sector del electorado que era susceptible a nuevos exhortos. El SDP adoptó un nuevo programa de partido en 1959, y comenzó a enfatizar su liderazgo y personalidad. La participación en el gobierno durante la "Gran Coalición" —entre 1966 y 1969— demostró finalmente que los socialdemócratas eran un partido responsable para gobernar y tuvieron éxito en cuanto a aumentar su atractivo frente a la nueva clase media<sup>24</sup>. El Partido Democrático Libre tuvo, por su parte, una reorganización a fines

<sup>23</sup> Juan J. Linz, "Cleavage and Consensus in west German Politics: the Early Fifties", en Lipset y Rokkan, *Party Systems*, especialmente en pp. 287-304.

<sup>24</sup> David P. Conradt, *The West German Party System: an Ecological Analysis of Social Structure and Voting Behavior, 1961-1969*, Sage Professional Papers in Comparative Politics N° 28 (Beverly Hills: Sage Publications, 1972), especialmente pp. 19-27.

de la década de 1960, con lo que adquirió un nuevo electorado, más conservador que el anterior<sup>25</sup>.

De esta forma la cambiante composición social del electorado trajo consigo una redefinición de las bases de los tres partidos tradicionales y los obligó a desarrollar un esfuerzo para atraer a las nuevas clases sociales, sin debilitar el liderazgo sobre sus naturales bases de apoyo. El éxito logrado por los socialdemócratas en obtener el respaldo de una parte de este electorado causó la transferencia de poder desde la coalición guiada por el CDU a una guiada por el SPD en 1969, elección crítica donde se documentó la existencia de nuevos patrones de votación y de nuevas coaliciones en el gobierno.

Los antecedentes de los partidos, tanto de gobierno como de oposición, fueron más importantes para los votantes de la década de 1960 que los sentimientos de identificación social que habían primado en el pasado. El candidato presentado para el cargo de Canciller también se convirtió en un importante elemento de juicio para determinar las preferencias del electorado. Las elecciones de 1969 y 1972 fueron un juicio del electorado sobre los candidatos a la Cancillería y la trayectoria pública de cada cual<sup>26</sup>. Los demócratas libres estaban mentalmente asociados por el votante con los socialdemócratas luego de la elección de 1969, puesto que habían gobernado juntos. El tercer partido ya no podía aplazar su elección de compañero de coalición hasta después de las elecciones, como se había hecho en la década de 1960<sup>27</sup>. Los votantes, claramente, esperaban elegir entre coaliciones alternativas para el gobierno, pero los demócratas libres temían sufrir graves pérdidas si no se alineaban con uno u otro bando antes de las elecciones. Ade-

<sup>25</sup> H. D. Klingeman y F. U. Pappi, "Die Wählerbewegungen bei der Bundestagswahl am 28. September 1969" (Comportamiento electoral en la elección parlamentaria del 28 de septiembre de 1969), *Politische Vierteljahresschrift*, vol. 11 (1970), pp. 111-38, especialmente p. 126.

<sup>26</sup> Max Kasse, "Determinanten des Wahlverhaltens bei der Bundestagswahl 1969" (Determinantes de la preferencia en la votación en las elecciones parlamentarias de 1969), *Politische Vierteljahresschrift*, vol. 11, pp. 46-110, especialmente pp. 60-72. Max Kaase, "Die Bundestagswahl 1972: Probleme und Analysen" (Las elecciones parlamentarias de 1972: Análisis y Problemas), *Politische Viertel jahresschrift*, vol. 14 (1973), pp. 145-70.

<sup>27</sup> Para un análisis detallado de la decisión que tomó el FDP para entrar en coalición con el SPD luego de las elecciones de 1969, ver Klaus Bohnsack, "Bildung von Regierungskoalitionen, dargestellt am Beispiel der Koalitionsentscheidung der F.D.P. von 1969" (La formación de coaliciones para gobernar, ejemplificado con la decisión del FDP de entrar en coalición en 1969), *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, vol. 7 (1976), pp. 400-25.

más, habría sido de alto riesgo para ellos cambiarse de bando, ya que el electorado que los apoyaba favorecía de una manera muy clara una coalición liberal-socialista. Era una clara señal de la bipolaridad que se estaba imponiendo en el sistema partidista alemán.

El enfoque compartido de los tres partidos sobre la nueva clase media y la bipolarización del sistema partidista crearon condiciones para que surgieran partidos muy extremos en los tiempos de crisis. Esto se pudo ver muy claramente entre los años 1966 y 1969, que coincidieron con la primera recesión económica de la posguerra y con victorias electorales en varios Estados de un partido hipernacionalista. A su vez, la inquietud estudiantil se manifestó mediante el surgimiento de varios movimientos de extrema izquierda. Ninguno de estos extremos logró obtener apoyo parlamentario en las elecciones de 1969, aunque por distintas razones. El atractivo del Partido Nacional Democrático era ejercido principalmente sobre gente mayor, de pueblos pequeños y con poca educación, que tenían actividades de la clase media tradicional<sup>28</sup>. Los demócratacristianos pudieron competir en forma muy efectiva en contra de los nacionaldemocráticos, obteniendo la preferencia de este electorado poco comprometido. La extrema izquierda era atractiva para los estudiantes, universitarios especialmente, que, aparte de causarle considerables vergüenzas al Partido Social Demócrata en las reuniones del partido, no pudieron movilizar a un número importante de votantes. En resumen, tanto el Partido Demócrata Cristiano como el Social Demócrata demostraron tener la capacidad para contener la amenaza de perder terreno. Fue una evidencia más de la extraordinaria habilidad que tuvieron ambos partidos para conciliar los intereses de los grupos sociales normalmente asociados a ellos, con los de la nueva clase media surgida del desarrollo económico del cuarto de siglo anterior.

### **Actitudes políticas hacia el sistema partidista**

El sistema de partidos políticos que se desarrolló en la Alemania de la posguerra fue el resultado de hechos históricos a los que no se sienten ligados los ciudadanos alemanes actuales, y de desgarradores cambios sociales que tampoco esos ciudadanos pueden controlar. Era de imaginarse que los votantes reaccionarían con indiferencia y hostilidad ante este sistema partidista, y que carecería de apoyo en la cultura política. De hecho, las instituciones de gobierno más importantes se establecieron durante el gobierno de ocupación: la convención constitucional

<sup>28</sup> Hans. D. Klingeman y Franz U. Pappi, *Politischer Radikalismus* [Radicalismo Político] (München: Oldenbourg, 1972), especialmente los capítulos 4 y 6.

fue un cuerpo designado, no elegido, que tuvo muy poca atención pública. Aunque algunas instituciones, fundamentalmente los partidos, eran algo parecidos a sus predecesores en las épocas del imperio y de Weimar, también acusaban diferencias fundamentales. Estas instituciones, incluyendo el sistema de partidos políticos, recibieron el apoyo público al poco tiempo, a pesar de que en un comienzo fueron distantes y desconocidas. El apoyo se debió principalmente a tres factores: al éxito que tuvieron las políticas que el sistema puso en práctica, a la ausencia de otras alternativas, y al hecho que se le exigía políticamente muy poco a la masa ciudadana.

A comienzos de la década de 1950, más de la mitad de la población alemana creía que no era necesario tener un Parlamento elegido; casi la misma cantidad de personas eran renuentes para decir que favorecían la existencia de más de un partido político. Sin embargo, las instituciones principales para la participación democrática lograron apoyo rápidamente, primero entre los que estaban más satisfechos con las políticas adoptadas por el gobierno y, ya al terminar la década, incluso entre aquellos sectores identificados con la oposición. Al llegar a la década de 1960, las dos terceras partes de la población habían expresado un compromiso con el Parlamento y las tres cuartas partes del electorado favorecían un sistema partidista competitivo<sup>29</sup>. Encuestados a comienzos de los años 70, casi un 90 por ciento de los alemanes apoyaba el sistema partidista<sup>30</sup>. Se había logrado que la gente se sintiera comprometida con el gobierno, independientemente de la satisfacción que tuvieran con las políticas adoptadas.

La virtual desaparición del apoyo a los predecesores de este sistema partidista corrió paralelamente con la orientación positiva que fue ganando el nuevo régimen. Sectores considerables de la población durante la República de Weimar consideraban que el régimen imperial había sido mejor. Ya en la época de la posguerra, el imperio no era más que un recuerdo lejano, el régimen de Hitler estaba desprestigiado al menos por haber perdido la guerra, y la República de Weimar no tenía adherentes. Muy pocas personas veían alternativas a las nuevas instituciones. También es verdad que en 1950 casi la mitad de la

<sup>29</sup> G. R. Boyton y Gerhard Loewenberg, "The Development of Public Support for Parliament in Germany, 1951-1959", *British Journal of Political Science*, vol. 3 (1973), pp. 169-89; Boyton y Loewenberg, "The Development of Public Support for Party Competition in Postwar Germany", trabajo expuesto en la reunión anual del Midwest Political Science Association, Chicago, Illinois, 4 de mayo de 1973.

<sup>30</sup> Elisabeth Noelle y Erich Peter Neumann, *Jahrbuch der Offentlichen Meinung*, 1968 bis 1973 (Anuario de Opinión Pública, 1968 a 1973) (Allensbach Verlag für Demoskopie, 1974), p. 222.

población tenía aún una visión favorable de Hitler ("si no hubiese estallado la guerra") y la tercera parte pensaba que sería una buena idea restaurar la monarquía. Pero estos apegos residuales a regímenes anteriores se desvanecieron rápidamente durante los años 50. Los sectores que prosperaban bajo el régimen nuevo fueron los primeros en olvidarse de los anteriores, y en los años 60 ya no quedaban sectores importantes de la población que anhelaran una restauración. Como el apoyo público depende en parte de las percepciones sobre alternativas, el desvanecimiento de éstas ayudó a fortalecer el sistema existente<sup>31</sup>.

El desarrollo del respaldo público a las instituciones de la democracia afectó al sistema partidista de dos formas. Primero, los partidos opuestos al régimen no lograron obtener votos suficientes para lograr representación parlamentaria; de esta manera se redujo tanto el rango como el número de partidos alternativos. Segundo, las actitudes positivas hacia el Parlamento como institución y hacia el sistema partidista competitivo, les permitió consolidarse en una forma segura dentro de la vida pública germana, contando con privilegios legales y financiamiento fiscal. Una ley sobre partidos políticos promulgada en 1967 intentaba asegurar que los partidos tuviesen estructuras democráticas internas, los reconoció como instituciones oficiales del gobierno, les exigió divulgación de sus colaboradores y de sus cuentas internas y les otorgó subsidios federales que alcanzaban DM 150 millones (US\$ 60 millones \*) para cada elección<sup>32</sup>.

El electorado aceptó este estatuto legal de los partidos. Tres quintas partes de los líderes económicos y políticos estaban dispuestos a condonar la idea del subsidio federal, aunque el público se oponía a ella<sup>33</sup>. La buena voluntad general del público para que los partidos estuviesen dotados con privilegios legales no provenía de la aprobación de ciertos privilegios específicos, sino más bien de una actitud positiva hacia el sistema partidista. Esto permitió que los líderes de los partidos tuviesen la suficiente discreción para pulir los detalles.

El grado con que se involucró el público en las actividades partidistas fue pequeño. Mientras que el 15 por ciento del elec-

<sup>31</sup> G. R. Boyton y Gerhard Loewenberg, "The Decay of Support for Monarchy and the Hitler Regime in the Federal Republic of Germany", *British Journal of Political Science*, vol. 4 (1974), pp. 453-88.

\* Nota del Editor: Se ha realizado la conversión de cifras en moneda alemana a la tasa de cambio existente en el año de las elecciones, aproximadamente DM. 2.5 por dólar.

<sup>32</sup> Ulrich Dubber, *Geld und Politik: die Finanzwirtschaft der Parteien* (Dinero y Política: el Financiamiento de los partidos (Freudenstadt: Lutze-ye, 1970), pp. 101-35.

<sup>33</sup> Uwe Schleth, *Parteifinanzen* (Finanzas de Partido) (Meisenheim: Antón Hain, 1973), pp. 252-55, 261-62.

torado de la época de Weimar había pertenecido a algún partido político<sup>34</sup>, proporción que incluso aumentó durante el régimen nazi a pesar de existir un solo partido, sólo el 5 por ciento del electorado pertenecía a algún partido después de 1945<sup>35</sup>. Los partidos estaban crónicamente desfinanciados antes de obtener el subsidio público. Sus mecanismos de financiamiento no eran lo bastante vigorosos para concertar en torno a ellos una amplia participación ciudadana.

La adhesión del público a los partidos se manifestó no sólo aceptando el estatuto legal de un sistema partidista competitivo sino también en la buena voluntad del 90 por ciento del electorado para participar en las elecciones y elegir entre los tres principales partidos establecidos. Sin embargo, esto era más una manifestación de apoyo y de compromiso con el 'sistema' que con un partido en particular. Como hemos visto, un segmento cada vez mayor de la nueva clase media elegía libremente entre los partidos basándose en su capacidad demostrada en un cierto momento, en decisiones completamente libres de ataduras sociales o de status.

Comenzando los años 70 surgió por primera vez la evidencia más persuasiva que indicaba que la mayoría de los votantes estaban desarrollando ataduras psicológicas con ciertos partidos similares a las presentes en Escandinavia, Gran Bretaña y los Estados Unidos. La existencia estable y prolongada de tres partidos, las claras alineaciones entre ellos para formar coaliciones, y la tendencia de los votantes de actuar en forma regular a través del tiempo, estaban generando las condiciones que producirían compromisos desconocidos en la Alemania de posguerra. Entre un 50 y un 70 por ciento de los votantes exhibieron una identificación partidista estable durante la campaña de 1972, y esta tendencia afectaba más a los votantes jóvenes que a los mayores<sup>36</sup>. Al comparar la conducta de los votantes de la década de 1970 con la observada en la década precedente, vemos que los primeros se guiaban más por preferencias de partidos que por preferencias hacia puntos de vista manifestados por los

<sup>34</sup> Thomas Nipperdey, *Die Organisation der deutschen Parteien vor 1918*, (La organización de los partidos alemanes antes de 1918) (Düsseldorf: Droste Verlag, 1961), p. 398.

<sup>35</sup> Heino Kaack, *Geschichte und Struktur des deutschen Parteiensystems* (Historia y Estructura del sistema partidista Alemán) (Opladen: Westdeutscher Verlag, 1971), pp. 482-97.

<sup>36</sup> Kendall L. Baker, "Generational Differences in the Role of Party Identification in German Political Behavior", 'American Journal of Political Science', vol. 22 (1978), pp. 106-29, especialmente, p. 111. Cf. Manfred Berger, "Partei-identifikation in der Bundesrepublik". Identificación partidista en la República Federal, 'Politische Vierteljahresschrift', vol. 14 (1973), pp. 215-25.

misimos, como ocurría en la década de 1960. Parecía que los votantes estaban acomodando sus posiciones para que calzaran con las del partido de preferencia, demostrando así una nueva lealtad partidista<sup>37</sup>. Si se continuaba esta tendencia, se llegaría a establecer la lealtad hacia un partido como elemento determinante de las elecciones y como expresión de variables en juego dentro del entorno social y de la conducta de la ciudadanía.

## Conclusión

El sistema partidista alemán muestra señales de alcanzar estabilidad, habiendo transcurrido ya una generación desde el establecimiento de la República Federal, en una forma que le permite diferenciarse claramente de los sistemas partidistas del imperio y de la República de Weimar. Hay sólo tres partidos que tienen posibilidades serias de obtener el apoyo electoral, el CDU/CSU, el SPD y el FDP; en la década de 1970 han obtenido más del 99 por ciento de la votación. Estos tres partidos ofrecen alternativas reales de gobierno. De esta manera le dan al electorado el poder de elegir a sus gobernantes en la misma forma que pueden hacerlo en Francia, Inglaterra y Estados Unidos. Este es un poder que el electorado alemán no había tenido antes. La coalición entre socialdemócratas y demócratas libres, confirmada en el poder en las elecciones de 1976, reemplazó a las coaliciones guiadas por los demócratacristianos que habían gobernado durante los primeros veinte años a la República. De hecho, las coaliciones se han alternado en el poder; todos los partidos han tenido experiencia tanto de gobierno como de oposición. El extremismo político ha tenido muy poco apoyo.

Estas distintivas características del nuevo sistema partidista son la consecuencia de la radical destrucción del régimen anterior por la imposición de una dictadura totalitaria y la autoridad de una ocupación foránea. La destrucción del orden antiguo despejó el camino para el establecimiento de un sistema nuevo, influenciado por un medio ambiente socioeconómico distinto y mantenido por una cultura política nueva. Las costumbres del electorado, unidas a la inercia organizacional de los dirigentes políticos, hacen muy probable que este sistema sobreviva a la generación que lo fundó y que continúe estructurando las opciones del votante alemán, tal como lo hizo en las elecciones de 1976.

<sup>37</sup> Baker, Daltan, y Hildebrandt, "Party Affiliations", pp. 24-26; de los mismos autores, "Political Stability in Transition: Postwar Germany", (disertación dada en la Reunión Anual de la American Political Science Association, San Francisco, California, septiembre de 1975, pp. 40-41).