

LA PARTICIPACION CIUDADANA EN ALEMANIA: NATURALEZA Y EXTENSION

I. EL PROBLEMA

El término «participación ciudadana» recuerda fácilmente ese tipo de comportamiento activo del individuo que se encuentra implícito en el arquetipo de la democracia. Esta asociación de conceptos, preñada de valores, puede inducir a la tácita conclusión de que el apropiado comportamiento «ciudadano» designa a un miembro integral de una determinada comunidad. Los derechos y deberes particulares que definen este *status* varían de acuerdo con el sistema en cuestión, ya que cada tipo de función —tanto legal como social— asignada al ciudadano exige, como complemento estructural, un cierto orden político.

Si ceñimos ahora conscientemente nuestro examen a las sociedades democráticas, puede decirse que de los dos aspectos del *status* del ciudadano (los derechos tales como la participación activa en la configuración de los asuntos de la comunidad) reciben más atención por parte de los científicos políticos que los deberes (tales como la obediencia a las leyes y a la autoridad legislativa). El término *participación* ciudadana acentúa claramente el primer aspecto. En el examen del comportamiento ciudadano existe una buena razón para este realce distintivo (1). Una constitución democrática se convierte en realidad política sólo cuando los derechos de participación ciudadana en los asuntos de su comunidad son en realidad respetados, esto es, cuando se han convertido en normas de comportamiento real.

Este asunto tiene una enorme importancia en la Alemania Occidental contemporánea. La República Federal tiene una constitución democrática, y la

(1) Es cierto que, en lo que respecta a esta acentuación sobre el comportamiento ciudadano activo, como en la votación, no deben ser desatendidos los sectores problemáticos, tales como la relación entre el ejecutivo y el público como factor significativo en una democracia actuante. Véase MORRIS JANOWITZ, DEIL WRIGHT y WILLIAM DELANY: «Public Administration and the Public», *Michigan Governmental Studies*, núm. 36, University of Michigan, Ann Arbor, 1958. Sin embargo, en Alemania, a nivel nacional, hay aún menos evidencia con respecto a esta cuestión que en cuanto a participación ciudadana.

realidad de su comportamiento político actual está, en su mayor parte, asegurada. No obstante, queda todavía alguna duda acerca de la magnitud de la democratización verdadera que se ha producido. Esta duda aumenta si nos damos cuenta de que la forma de democracia política solamente se mantendrá en períodos de tensión si las correspondientes líneas de conducta individual se han convertido en hábitos arraigados, mantenidos por las actitudes requeridas a tal efecto.

2. DATOS DISPONIBLES

En un análisis de la participación ciudadana se deben tratar por lo menos cuatro clases principales de asuntos: normas de la participación ciudadana, comportamiento real, significado subjetivo de tal comportamiento y su importancia, dado un determinado sistema institucional. El estudio de los datos disponibles nos demuestra inmediatamente que no es suficiente la evidencia para la realización de un tratado tan amplio. Aparte de la evidencia sensible, no se sabe prácticamente nada acerca de las normas efectivas de funcionamiento que rigen la participación ciudadana. En lo que se refiere al comportamiento, disponemos de multitud de estadísticas sobre las elecciones, y algunos resultados de investigaciones referentes a la participación en diversas organizaciones, interés político e información. En cuanto a la participación política a nivel de la comunidad, los escasos estudios alemanes sobre esta materia nos aportan datos necesariamente poco representativos. Existe también una serie de datos dispersos respecto a esta materia, que han sido recopilados como producto secundario de diversas estadísticas populares.

Esta investigación a nivel del comportamiento individual no ha conseguido llegar hasta el nivel institucional del análisis limitándose muchas veces a relacionar datos de comportamiento y actitud con variables sociográficas. Es obvio, sin embargo, que el significado de la participación en una votación depende de la estructura institucional del proceso electoral, o, de otro modo, que el significado de un determinado nivel de participación en las organizaciones depende de la naturaleza del sistema de dichas organizaciones en esa sociedad.

Estos aspectos macroscópicos del sistema político han sido tema de un variado conjunto de estudios. Las unidades analizadas en este tipo de investigación son los partidos políticos, instituciones y organizaciones, y su interés se concreta en los procedimientos que se llevan a cabo a niveles estatal y federal. Estos estudios, aun cuando analizan los aspectos de la estructura institucional, son extremadamente vagos en lo que se refiere a la participación individual.

Mientras que la investigación política está así desafortunadamente dividida en estudios macroscópicos, por una parte, y estudios estadísticos en cuanto al comportamiento individual y las actitudes, por otra, este artículo sólo puede intentar ensamblar evidencias de variadas fuentes acerca de la participación ciudadana en Alemania. Este trabajo de conjunto no permitirá ninguna conclusión definitiva con respecto al nivel real de la democratización.

3. NORMAS DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Independientemente del comportamiento, las normas sociales aceptadas referentes a la participación ciudadana constituyen un importante tema de investigación, ya que de su naturaleza se pueden obtener deducciones acerca de la estabilidad del correspondiente comportamiento en circunstancias externas menos favorables.

Soslayando las normas referentes al aspecto legal del comportamiento ciudadano en Alemania, no sabemos hasta qué punto se ha convertido la *participación* ciudadana en una tangible obligación respaldada por normas globales. Sólo dos de tales perspectivas parecen ser casi generalmente compartidas: el que se deba votar y el que se deba estar más o menos informado acerca de los asuntos públicos para, de esta manera, poder juzgar críticamente y expresar su desacuerdo (que no implica necesariamente una manifiesta obligación de hacer algo a este respecto). Estas normas, públicamente sostenidas por oradores políticos y representantes populares constituyen probablemente la imagen del ciudadano medio, en cuanto a participación se refiere. Sin embargo, no se sabe de la existencia de sanciones que hayan sido aplicadas a aquellos que no se ajusten a esta conducta. Aparte de estas normas, hay otras formas de actividad que debe esperarse que realicen ciertos grupos especiales. Así, las asociaciones de negocios animan ocasionalmente a sus miembros a tomar parte en la política. En las colectividades pequeñas, las personas de alta posición participan generalmente en los asuntos cívicos. Es, asimismo, normal que los miembros que realizan determinados trabajos y las personas con un especial interés, se unan a los sindicatos y a otras organizaciones apropiadas. Pero no parece haber una perspectiva generalizada compartida por el ciudadano medio en cuanto al deber afiliarse a organizaciones con un programa de acción político o social establecido, tales como los partidos políticos, cívicos y las organizaciones de bienestar público (2).

Existen hoy en la sociedad alemana ciertas características que pueden impedir el crecimiento de las normas de comportamiento ciudadano activo. La

(2) N. d. T. *Welfare*, organizaciones tales como hospitales, Seguros sociales, etc.

situación que origina la acción individual espontánea es precisamente aquella en la que no existe ninguna autoridad o dirección establecida para solucionar los problemas no muy difíciles (3). Sin embargo, no habrá apenas motivo para que los individuos se hagan cargo de estos asuntos donde exista una administración y un Gobierno eficientes, que se ocupen de todos los problemas y donde, para el resto, existan grandes organizaciones que se hayan convertido en portavoces autorizados de los intereses del grupo que promueve, a través de su eficaz organización (4). En Alemania, este efecto inhibitorio está probablemente reforzado por el relieve de los valores de la eficiencia y el orden que gozan de mayor reputación que la inclinación a hacer las cosas aisladamente, aun cuando ello se pruebe menos eficiente. Además, el actual escepticismo contra toda obligación ideológica de plena dedicación y la influencia de un sobrio pragmatismo pueden también tener un efecto inhibitorio en el desarrollo de las normas de participación ciudadana.

Parece posible que, si se da la participación ciudadana, sea particularmente en personas de alta posición social. En el nivel normativo, no hay prueba directa de esta suposición en Alemania (5). Es cierto que el interés y la información política, la proporción de votaciones y de actividad organizatoria se acusan más entre el estrato social superior, pero esto no refleja necesariamente la existencia de normas a este respecto: puede ser fácilmente consecuencia de un mayor interés personal, reforzado por la consciencia de la propia capacidad y poder para «hacer» algo. Esta interpretación ahorraría con el hecho de que la orientación individualista con respecto a los valores de las modernas sociedades occidentales favorece la concepción de una participación voluntaria, expresión de un interés personal. Puede también argüirse que con la decadencia de las anteriores *élites*, las actuales clases superiores ya no poseen un sentido de responsabilidad paternalista. Esta autopercepción, generalizada en las personas que componen la *élite*, parece fundamentarse en la idea de que forman una cierta categoría de expertos funcionalmente especia-

(3) Esto ha sido claramente demostrado por ROBERT K. MERTON, PATRICIA S. WEST, MARIE JAHONDA en «Patterns of Social Life». Bureau of Applied Social Research, Columbia University, manuscrito sin publicar.

(4) El resultado de esta situación puede estar reflejado en el hecho de que el 85 por 100 de los votantes, que mencionaron un problema social reciente que les incumbía, consideraban la intervención gubernamental como un medio de combatir dicho problema. La iniciativa individual para combatir este y otros tipos de problemas era raramente mencionada. Informe DIVO acerca de los censos en el año de las elecciones: *Untersuchung der Wählerschaft und Wahlentscheidung*, 1957. Frankfurt y Godesberg.

(5) En lo que se refiere a los Estados Unidos, esto se evidencia en el estudio de EMORY JOHN BROWN: «Elements Associated with activity and inactivity in formal Organizations», disertación no publicada. Michigan State College, diciembre de 1952.

lizados, que a su vez implica obligaciones contractuales especializadas y limitadas. Esta conciencia puede estar apoyada por el hecho de que los asuntos que en otro tiempo requerían un interés paternalista, están hoy realmente protegidos por fuertes sindicatos, otras organizaciones interesadas y las instituciones oficiales de bienestar social.

Habría de deducirse una debilidad de la verdadera democratización si la investigación demostrara que, en lo que se refiere a la participación ciudadana en Alemania, las normas son sólo rudimentarias, mientras que las que regulan el comportamiento con respecto a la ley son estrictamente llevadas a cabo.

4. PARTICIPACIÓN EN LAS ELECCIONES

Entre las diversas maneras de participación ciudadana, el votar no es sólo la más difundida, sino que tiene la ventaja de haber sido minuciosamente estudiada (6). Se sabe que la participación en las elecciones en la República Federal es excepcionalmente alta, habiéndose elevado sobre el 85 por 100 en las dos últimas. Este dato no tiene ningún significado si se considera aisladamente. La participación en las elecciones en Alemania era alta incluso en la época imperial, llegando hasta el 85 por 100 del cuerpo electoral (masculino) en 1912, después de un constante ascenso a partir de 1871. Al ser añadidas las mujeres al cuerpo electoral, el porcentaje de no-votantes varió sólo entre el 16 y el 20 por 100 en la República de Weimar.

Una importante tendencia en la participación en las elecciones parece reflejarse en la disminución de las desproporciones en la participación en el voto entre las distintas partes del cuerpo electoral. La desigualdad entre los porcentajes de votación masculina y femenina ha disminuído desde 1918; recientemente ha acontecido lo mismo entre los grupos de diferentes edades. Las disimilitudes regionales han mostrado igualmente una tendencia a la equiparación. Las existentes entre las comunidades de diversa envergadura no son muy apreciables; en ciudades de más de 50.000 habitantes la participación electoral es solamente un poco menor que la de las comunidades pequeñas. Esta equiparación es contraria a lo que en otro tiempo solía ocurrir, cuando

(6) La sección de votación está basada en los siguientes trabajos literarios: WOLFGANG HIRSCH-WEBER, KLAUS SCHÜTZ: «Wähler und Gewählte», *Schriften des Instituts für Politische Wissenschaft*, tomo 7, Berlín-Frankfurt, 1957; U. W. KITZINGER: *Wahlkampf in Westdeutschland*, Göttingen, 1960; DOLF STERNBERG y otros: *Wahlen und Wähler in Westdeutschland*, ed. Erwin Faul, Villingen, 1960, y en el censo de elecciones de DIVO en 1957, Op. cit.

(7) CHARLOTTE RICHTER: *Einige Gedanken um den Nichtwähler*, Mercator-Gesellschaft, Duisburg, 1952.

la participación de los electores del campo era generalmente inferior a la de las ciudades. Parece ser que la población rural ha sido reactivada en materia política por medio de las actuales campañas, de las que Hitler fué el primero en servirse.

Las diferencias en la participación electoral entre los estratos sociales ha disminuído a partir del momento en que el Partido Social Demócrata comenzó a poner en movimiento a la clase obrera. En la actualidad, dicha participación continúa llevándose a cabo de acuerdo con los ingresos y la educación, siendo más baja que el promedio entre los obreros y superior entre los funcionarios públicos y aquellas personas que ejercen actividades independientes (especialmente los agricultores masculinos), pero estas diferencias entre las clases sociales son significativamente inferiores a las existentes, por ejemplo, en los Estados Unidos (8). La votación, según parece, se ha convertido realmente en una norma general. El significado del acto de votación como expresión del comportamiento ciudadano responsable depende antes que nada de los programas políticos a los que tal acto viene a dar aprobación. En la República Federal, los dos grandes partidos demócratas, C. D. U. y S. P. D., han obtenido una parte constantemente ascendente de la totalidad de los votos. Se considera normalmente un buen indicio el que los partidos extremistas sean votados únicamente por unas minorías insignificantes. La elección de partido depende poco de la edad, algo más del sexo, más de la religión y en grado sumamente elevado de la clase social. Sin embargo, aun dentro de la clase social hay bastante ambigüedad, ya que entre una quinta y una tercera parte de la clase obrera ha votado aparentemente por el C. D. U. en las diversas elecciones federales, mientras que un porcentaje similar entre los votantes del S. P. D. no pertenecen propiamente a esta clase.

El volumen de los votos fluctuantes parece ser lo suficientemente importante como para hacer que tenga alguna significación la competición activa entre los partidos, pero aún así no es lo suficientemente grande como para indicar una inestabilidad peligrosa en la opinión política de los votantes.

Se ha estimado que cerca de la mitad de los votantes de la República Federal son fieles seguidores de un determinado partido en todas las elecciones. En 1957, un 12 por 100 de los votantes se decidieron por un partido diferente

(8) Véase, por ejemplo, MORRIS JANOWITZ y DWAIN MARVICK en «Competitive pressure and Democratic Consent», *Michigan Governmental Studies*, núm. 32, University of Michigan, Ann Arbor, 1956, págs. 26: La no-votación de las elecciones de 1952 varió de 10,3 por 100 en la clase media alta a 44,7 por 100 en la clase más baja. En lo que se refiere a Alemania(véase también ERICH REIGROTZKI en *Soziale Verflechtungen in der Bundesrepublik*, Tübingen, 1956, págs. 63-68. y JUAN LINZ en *The Social Bases of German Politics*, Ph. D. dissertation, Columbia University 1958.

del que habían escogido en 1953. Añadiendo a estos votantes variables los jóvenes que votan por primera vez y los nuevos electores aportados por la inmigración (principalmente de la Alemania del Este), en 1957 hubo un 25 por 100 de votos «nuevos» (esto es, realizados por primera vez) o que habían sido otorgados a otros partidos en la elección anterior (9). Como, sin embargo, el cambio de un partido a otro pareció tener lugar dentro del grupo de partidos no socialistas, es posible que si se continúa una tendencia dirigida hacia un sistema bipartito, tendrían lugar menos cambios en futuras elecciones.

La importancia de la votación depende en parte del significado subjetivo del acto del grado en que es expresión activa de una intención política bien reflexionada. Parte de la evidencia deducida de las estadísticas populares (10) es más bien decepcionante.

Sólo una tercera parte del electorado manifiesta estar generalmente interesado en la política, lo cual sitúa ese interés al nivel del manifestado por las modas, el ir de compras, los cines y las artes, y lo coloca muy por debajo del evidenciado por asuntos profesionales y económicos y hasta por los deportes. Si juzgamos por la asistencia a las reuniones políticas que preceden a las elecciones federales y por la atención manifestada en la campaña electoral, el nivel del interés parece ser bajo, incluso en las situaciones agudas de agitación política. Hay más personas que declaran ser indiferentes a los resultados de la elección, antes y después del día en que ésta se lleva a cabo, que personas no votantes. Una cuarta parte del electorado de 1957 consideraba que su voto no iba a cambiar el curso de los acontecimientos. A este bajo nivel de convicción se une un deficiente grado de información. Un índice extraído de un grupo de preguntas acerca de asuntos como la función del Bundestag, las actividades de los representantes y los gastos principales del presupuesto federal mostraron que dos tercios de la población adulta está mal informada y acusa una relativa ignorancia. De la combinación de varios tests de opinión que se realizaron acerca de las elecciones de 1957, fué establecida una tipología en la que el 48 por 100 de los interesados tuvo que ser clasificado como «indiferente», ya que no estaban emocionalmente afectados por la elección ni poseían discernimiento político suficiente. Una segunda agrupación tipológica del mismo test dió como resultado que sólo un 20 por 100 de los que habían intervenido en la prueba quedaron clasificados como «buenos ciudadanos», de

(9) ERWIN FAUL en «Dolf Sternberger et al.», *Op. cit.*, págs. 269 y sigs.

(10) Los siguientes especímenes obtenidos de los resultados de las estadísticas están basados en *Divo Umfragen*, 1957, Frankfurt 1958; *Divo Umfragen*, Band 2, Frankfurt, 1959; ERICH P. NEUMANN, ELISABETH NOELLE: *Antworten*, Allensbach, 1954; REIGROTZKI: *Op. cit.*

los que la mayoría se sentían políticamente impotentes; entre ellos, una parte se sentía profundamente afectada y otra lo aceptaba como cosa natural (11).

Tales cifras, sin embargo, no son solamente características de Alemania: estadísticas semejantes en los Estados Unidos, por ejemplo, han reflejado también de manera regular la imagen de una mayoría inadecuadamente informada y políticamente desinteresada (12). Además, las estadísticas populares alemanas han apuntado sugerencias más esperanzadoras. Las características esenciales del sistema político democrático son generalmente aceptadas. Sólo una insignificante minoría de un 3 por 100 piensa que el votar no tiene importancia. En 1957 únicamente un 6 por 100 sostuvo la opinión de que era superflua la existencia de un partido de oposición, mientras que un 45 por 100 la consideraba absolutamente necesaria. En 1958 sólo un 9 por 100 apoyaba el sistema de un sólo partido, aun con la peculiaridad de que estuvieran totalmente de acuerdo con él. En el mismo año únicamente un 11 por 100 manifestó que convendría para Alemania que el Parlamento delegara sus poderes a un enérgico hombre de Estado durante algún tiempo. Esto puede reflejar muy bien una nueva actitud: nueve años antes, en 1949, un 41 por 100 hubiera preferido un presidente enérgico a un Parlamento fuerte (del que eran partidarios sólo un 23 por 100).

Fuera de este consenso en cuanto a principios básicos, el electorado alemán tiene también una percepción bastante adecuada del panorama político cuando juzga, por ejemplo, qué partido es el preferido de los grupos laborales superiores y de las grandes organizaciones. Hay una constante evaluación de los actos del Gobierno, con una continuada preferencia por el C. D. U., curva que sigue de cerca a la trazada por la anuencia con la política de Adenauer, siendo ambas líneas muy sensibles a los acontecimientos políticos del día. La decisión en pro o en contra de un partido parece ser una resolución extensamente considerada. Los argumentos de los votantes entrevistados efectúan una minuciosa e incluso manifiestamente selectiva consideración en cuanto al programa de los partidos, dándose el caso de que las decisiones en las votaciones de 1957 fueron justificadas más a menudo en términos pragmáticos que ideológicos.

La evidencia obtenida por la votación y el contexto de actitudes en que se llevó a efecto da la impresión de que mientras que la participación en las

(11) Estadísticas de elecciones de DIVO, *Op. cit.*

(12) Véase, por ejemplo, JULIAN WOODWARD y ELMO ROPER en: HEINZ EULAU et al., editores, *Political Behavior*, Free Press, 1956, págs. 133-37; MORRIS JANOWITZ y DWAIN MARVICK: *Op. cit.*, muestran una tipología en la cual el 28,5 por 100 de un patrón nacional están clasificados como «ciudadanos reales», siendo el resto indiferente, apático o, como mucho, espectadores involucrados; pág. 31.

elecciones es una norma casi general, su significado subjetivo no es el de participación activa en la formación de la política nacional. El votar es más bien un registro de opinión, un acto que afirma o critica una política en cuya formulación el ciudadano medio no toma parte. Si el votar supone sólo escoger entre alternativas prerrealizadas, el sentimiento de poca efectividad del individuo al determinar una política a través de la votación aumenta con la disminución de las diferencias fundamentales entre los programas de los partidos, tendencia que se puede observar en Alemania. La naturaleza pasiva de la votación, aun cuando es en gran manera inevitable en la sociedad moderna, se convierte en un índice de la deficiencia de la democratización cuando la participación del ciudadano se agota a sí misma más o menos en este comportamiento.

5. PARTICIPACIÓN EN LA FORMULACIÓN DE PROGRAMAS POLÍTICOS Y EN LA SELECCION DE CANDIDATOS

La exposición precitada se apoya en el hecho de que hay muy poca participación directa particular en la selección de candidatos y en la formulación de los programas presentados al electorado. Sólo una pequeña minoría de un 4 por 100 de los adultos ha pertenecido a algún partido político y ha tenido así oportunidad de influir directamente en la selección de candidatos (13).

Dentro de los partidos, los candidatos son nombrados por las asambleas de delegados. Según la información de que disponemos, las asambleas de delegados de distrito están muy poco influenciadas en sus decisiones por los escalones más altos de los partidos (14), pero tampoco se puede decir que los delegados expresan sus deseos de acuerdo con el escalafón; más bien deciden entre ellos. Los candidatos son en su mayor parte escogidos de entre aquellos miembros que aspiran al cargo por su propia iniciativa, mientras que normalmente la elección no recae sobre futuros candidatos potenciales ajenos al partido (15). El que la votación se decida por la afiliación a un determinado partido en lugar de tener en cuenta la personalidad del candidato, encaja con esta

(13) *Rechtliche Ordnung des Parteiwesens. Probleme eines Parteiengesetzes*, Frankfurt-Berlín, 1957, pág. 43.

(14) Véase U. W. KITZINGER: *Op. cit.*, págs. 27 y sigs.; la función decisiva de estos organismos de los partidos está aclarada por el hecho, expresado aquí, de que de los 54 representantes del Bundestag anteriores a las elecciones de 1957 que no fueron reelegidos, sólo 11 perdieron su mandato a través de los votantes; los otros 43 perdieron su nominación por los partidos.

(15) Esto lo demuestra RENATE MAYNTZ en «Parteigruppen in der Grosstadt», *Schriften des Instituts für Politische Wissenschaft*, Band 16, Köln-Opladen, 1959.

ausencia de participación ciudadana en la selección de dichos candidatos, lo que ha sido evidenciado por los estudios realizados sobre las elecciones, respaldados por las estadísticas, que muestran que sólo una insignificante minoría considera la personalidad de un determinado candidato como única razón de su preferencia en la votación (16).

El programa sostenido por los partidos es formulado con una escasez semejante de participación directa de la gran mayoría de ciudadanos. Aun dentro de los partidos, los procesos ascendentes de formación de opinión no están completamente de acuerdo con el módulo democrático. Sin embargo, no es corriente que sean deliberadamente soslayadas conocidas opiniones de los miembros de la parte dirigente. Parece más bien ser que la mayoría de los miembros «administrativos» no están lo suficientemente interesados en la participación activa, y que para cambiar esta situación se necesitaría un esfuerzo consciente por parte de los líderes para establecer una formación de opiniones ascendente (17).

La falta de participación directa del ciudadano medio en la selección de candidatos y en la formulación de programas políticos, está en parte compensada de dos maneras indirectas, por las que se llevan a cabo los deseos y opiniones del electorado. Una de ellas está implícita en el deseo de los grupos políticos de anticiparse a las reacciones del electorado en el nombramiento de candidatos y en la formulación del programa de partido y del programa político. La evidente necesidad de ganar votos es aquí el factor crucial actuante. El segundo medio de influencia está constituido por las numerosas organizaciones que intentan influir el programa político en interés de los grupos que ellos representan. Realmente, no hay mucha necesidad y, en todo caso, no es este el lugar para examinar este punto.

6. PARTICIPACIÓN EN ORGANIZACIONES

Como las organizaciones juegan un importante papel al introducir los deseos de los grandes grupos en la política, el grado de participación real de los ciudadanos en las organizaciones se convierte en un asunto importante. Existe la idea de que la participación en organizaciones en el ciudadano alemán es menos característica que, en particular, en el ciudadano americano. Debido a

(16) Esto está minuciosamente discutido en WOLFGANG HIRSCH-WEBER y KLAUS SCHÜTZ: *Op. cit.*, págs. 332-345.

(17) Véase RENATE MAYNTZ: *Op. cit.*; también GERHARD LEIBHOLZ: *Strukturprobleme der Modernen Demokratie*, Karlsruhe, 1958, capítulo «Strukturprobleme der modernen Demokratie».

la presunta debilidad del sistema de organizaciones secundarias que median entre el individuo y el Estado. Alemania ha sido descrita como una sociedad masiva, menos pluralista que la sociedad americana (18). Al examinar las cifras de los asociados en las organizaciones, esta descripción se nos aparece como falsa. En Alemania Occidental, así como en los Estados Unidos, algo más de la mitad de la población adulta pertenece a organizaciones voluntarias (excluyendo los miembros de las Iglesias) (19). La actividad de las organizaciones es, claro está, inferior a lo que por el número de asociados se pudiera suponer, ya que, en muchos casos, el ser miembro de una determinada asociación no implica más participación que el pago de las cuotas.

A pesar de esta semejanza, hay una diferencia posiblemente significativa entre la participación orgánica en Alemania y en los Estados Unidos, que aquí sirve de modelo de democracia pluralista. Aunque no existe un estudio estrictamente comparativo de las cifras disponibles, se deduce que el hacerse miembro de organizaciones de recreo es relativamente más frecuente en Alemania que en los Estados Unidos, mientras que, en lo que se refiere a hacerse miembro de organizaciones profesionales o de intereses especiales (incluyendo tanto sindicatos como asociaciones para veteranos, etc.) o de organizaciones con un programa de acción político o social (partidos, organizaciones cívicas o de bienestar público, etc.), sucede a la inversa (20). Este último tipo de organización canaliza y expresa la responsabilidad del ciudadano, y hay pruebas realmente impresionantes de que por lo menos las organizaciones cívicas y de bienestar público juegan un papel menos prominente en Alemania que en los Estados Unidos. Hay un número de datos que justifican posiblemente esta situación, tales como la tradición en Alemania de un Estado autoritario que ha sido sustituido por la imagen de la «Administración eficiente», una frialdad que a menudo se asocia con las organizaciones cívicas y el hecho de que la función de patrocinio de las «causas» sociales está ya desempeñada por los partidos políticos ideológicamente orientados, los sindicatos y las organizaciones comerciales de Alemania (21).

(18) Así, pues, por ejemplo, argumenta WILLIAM KORNHAUSER: *The Politics of Mass Society*, Free Press, 1959.

(19) Véase RENATE MAYNTZ: «Leisure, Social Participation and Political Activity», en el *International Social Science Journal*, XIII, 4, 1960; la referencia principal para datos referentes a Alemania es REIGROTZKI: *Op. cit.*; en lo que se refiere a los Estados Unidos, CHARLES R. WRIGHT y HERBERT H. HYMAN: «Voluntary Association Membership of American Adults», *American Sociological Review*, 23, 3 de junio de 1958, y JOHN C. SCOTT: «Membership and Participation in Voluntary Associations», *American Sociological Review*, 22, 3 de junio de 1957.

(20) De una comparación de fuentes mencionadas en la nota anterior.

(21) Véase la contribución hecha por WOLFGANG HIRSCH-WEBER en HENRY W. EHRMANN, Ed., *Interest Groups on Four Continents*, Univ. of Pittsburgh Press, 1958.

Como sucede con la votación, el significado de un determinado nivel de participación orgánica depende del marco estructural en que tiene lugar. Un alto nivel de participación orgánica es indicio de una democracia pluralista sólo dentro de un sistema de organizaciones secundarias que son autónomas con relación a la autoridad central, que cumplen importantes funciones sociales y que son no-restrictivas con respecto a sus miembros (permitiendo múltiples afiliaciones y evitando el control monolítico), y que posee una estructura democrática interna. Las condiciones de autonomía y no-restrictividad parecen ser bastante observadas en Alemania. En cuanto a la importancia del funcionamiento, la debilidad de las organizaciones cívicas y de bienestar público ya se ha señalado; antes de añadir algo sobre esta controversia, se necesitan llevar a cabo investigaciones comparativas. El funcionamiento interno de las organizaciones no corresponde exactamente al módulo democrático, pero ello no es algo que suceda exclusivamente en Alemania. Esto requiere menos explicación por una dirección oligárquica que por la actitud de la mayoría de sus miembros, que están satisfechos de servir como control estableciendo más bien límites —extensos y a veces indeterminados— a las acciones de los líderes por ellos elegidos.

7. CONCLUSIÓN

La evidencia empírica acerca de otras formas de participación ciudadana es demasiado escasa y poco representativa para permitir cualquier generalización válida (22).

Las diferentes formas de participación se relacionan entre sí, pero también varían, independientemente, unas de otras, con el *status* social (particularmente con la educación), que de este modo parece ser un determinante decisivo del comportamiento ciudadano activo (23). Pero existe también un efecto estimulante directo de un tipo de actividad sobre otra (24). A pesar de estas correlaciones, no hay en Alemania un grupo social definido en yuxtaposición con otro grupo de individuos cumplidores de la ley.

Organizada en términos de participación ciudadana, la población alemana

(22) Hay, por ejemplo, un interesante estudio de JOCHEN FUHRMANN y GÜNTER HARTFIEL, editado por OTTO STAMMER: *Die Mitbestimmung der Angestellten in der Sozialversicherung*, este estudio referente a la participación de los empleados en las elecciones, extendiéndose hasta los órganos representativos de Seguridad Social, intenta investigar las causas de la participación insuficiente. La publicación no está a la venta.

(23) Véase a este respecto SEYMOUR MARTIN LIPSET: *Political Man*, Doubleday, Garden City, N. Y., 1960, especialmente capítulos II y VI.

(24) RENATE MAYNTZ: *Leisure*, «Social Participation and Political Activity», *op. cit.*

forma una continuidad. Dado un sistema institucional que proporciona oportunidades de participación efectiva, el nivel general de la participación ciudadana debe elevarse con la necesidad subjetiva experimentada para realizar la acción individual, con el desarrollo de las normas sociales que exijan dicha actividad, con la elevación del nivel de educación y con los intentos deliberados de las instituciones y organizaciones gubernamentales para lograr que un mayor número de individuos participe más activamente.

Es, por el momento, imposible apreciar si el nivel de participación existente es insuficiente o adecuado, no sólo por la incompleta evidencia empírica apreciada, sino porque nos falta ese modelo de una democracia en funcionamiento que pueda servir como medida de valoración para los datos empíricos. Aunque existe la posibilidad de describir una democracia ideal, no tenemos un concepto de una sociedad que sea a la vez democrática y óptima con respecto a las funciones necesarias para el propio mantenimiento y para un ulterior desarrollo afortunado. Tal modelo tendría que determinar los valores decisivos de muchas variables, tanto de comportamiento como de actitud y estructura.

Estos valores decisivos serían independientes y, por lo tanto, variables: sencillamente, no hay requisitos mínimos establecidos para la participación en las elecciones, interés político, actividad cívica, etc., independientemente de otros factores del sistema. Además, todo el sistema interactuante de valores decisivos tendrá que variar con relación a las circunstancias externas que actúan sobre la sociedad. La teoría de una sociedad democrática actuante no está lo suficientemente desarrollada como para proporcionar un modelo, amplio y realista, como medida de evaluación.

RENATE MAYNTZ

R É S U M É

La participation des citoyens est l'usage du droit reconnu aux membres d'une communauté politique de contribuer à régler les problèmes de cette communauté. Il est essentiel pour une démocratie que ses membres fassent réellement usage de ce droit. Les recherches déjà faites reflètent, la dichotomie existant entre les enquêtes sur le comportement et les attitudes de individus, et les études sur le fonctionnement des institutions politiques. Les données disponibles sur la participation des citoyens à la vie publique dans la République fédérale allemande présentent certaines lacunes, ce qui rend impossible une description d'ensemble.

Il apparaît toutefois que les normes qui régissent la participation civique sont faiblement développées en Allemagne, par rapport à celles qui comman-

dent l'obéissance civique. Les seules normes assez généralement répandues sont, en matière de participation, celles qui ont trait au vote et à l'obtention d'un certain niveau d'information. Les raisons de cette faiblesse sont d'ordre à la fois structural et historique.

La participation électorale est partant élevée, et les différences constatées entre sous-groupes géographiques et sociaux tendent à diminuer. Le nombre des suffrages accordés aux partis extrémistes et aux petits partis ne cesse de décroître, au profit des deux grands partis démocratiques. L'importance du vote flottant est assez grande pour que la compétition conserve un sens, mais pas telle qu'on doive en conclure à une dangereuse malléabilité des opinions. Les principaux traits du système démocratique sont généralement acceptés, et les décisions électorales paraissent être des réactions réfléchies aux programmes et aux événements politiques. Mais le vote signifie une approbation ou une critique à l'égard d'une politique à l'élaboration de laquelle l'électeur moyen n'a pris aucune part, et non une participation active à la détermination d'une politique nationale. Il faut ajouter à cela le fait que l'électeur moyen ne participe directement ni à la désignation des candidats, ni à l'élaboration des programmes; ce caractère de réaction passive du vote reflète une insuffisance dans le processus de démocratisation fondamentale. L'anticipation des souhaits des électeurs par les hommes politiques à la recherche des suffrages et l'activité des organisations d'intérêts sont des voies de remplacement par lesquelles les opinions des électeurs peuvent se faire connaître.

Le niveau de participation aux organisations est aussi élevé en Allemagne fédérale qu'aux Etats-Unis. La participation aux organisations ayant un programme d'action politique ou sociale —partis, groupements civiques ou sociaux— semble cependant plus faible en Allemagne. Les explications de cette faiblesse doivent être cherchées à nouveau dans l'histoire et dans la structure de la société allemande.

Il existe une corrélation entre les diverses formes de participation; la participation s'accroît avec la place occupée par l'individu dans l'échelle sociale. Cette intensification dénote probablement un intérêt plus vif à l'égard de la vie publique plus qu'elle ne traduit un sentiment d'obligation.

Même si les faits présentés indiquent certaines insuffisances du processus de démocratisation fondamentale, on ne peut en tirer de conclusions définitives, faute d'un modèle du fonctionnement d'une démocratie qui permette d'évaluer les données empiriques.

S U M M A R Y

Citizen participation refers to the enacting of the rights accorded to the members of a polity in shaping the affairs of the polity. It is crucial for a political democracy that its members do in fact avail themselves of these rights. Existing research is dichotomized between survey studies of individual behavior and attitudes, and studies of political institutions at the highest levels. For a comprehensive treatment, evidence about citizen participation in the Federal Republic is insufficient in several respects.

It appears that the norms of citizen participation, as compared with the norms of obedient citizen behavior, are only weakly developed in Germany. Voting, and possibly the attainment of a minimal level of information, seems to be the only fairly generally shared norms of citizen participation. A number of structural and historical conditions can account for this fact.

Election participation in the Federal Republic is high, and differences in participation as between regional and social subgroups of the electorate tend to diminish. Votes cast for extremist and splinter parties decrease continuously in favor of the two big democratic parties. The size of the fluctuating vote is sufficiently large to make competition between the parties meaningful, yet not so large as to bespeak a dangerous lability of the voter's political opinions. The essential features of the democratic political system are generally accepted and voting decisions appear to be considered reactions to political programs and events. But the subjective meaning of the act of voting is rather that of affirmation or critique of a policy in the formation of which the average voter plays no active part, instead of being the expression of active participation in the shaping of national policy. Combined with the fact that the average citizen participates directly neither in candidate selection nor in program formulation, the passively reactive nature of voting points to a shortcoming in fundamental democratization. The anticipation of the electorate's wishes by political leaders trying to win votes, and the activity of interest organizations provide substitute ways to make the opinions of the electorate felt.

The overall level of organizational participation is as high in the Federal Republic as it is in the United States. However, it seems that participation in organizations with a political or social action program, such as parties, civic and welfare organizations, is comparatively low in Germany. Again, structural features of German society combine with historical conditions to explain this fact.

The different forms of citizen participation correlate with each other and

become more frequent with rising social status. Higher participation is, however, more likely to be an expression of personal interest than of felt obligation.

While the data presented seem to point to certain shortcomings in the process of fundamental democratization, no definitive conclusion can be drawn failing a model of a functioning democracy which might serve as standard for the evaluation of empirical data.