

La afiliación partidaria y la real participación política en la Argentina

Por Mercedes Llano

DOCUMENTOS

Si se relacionan las afiliaciones partidarias con la pobreza medida a través del NBI (Necesidades Básicas Insatisfechas), se advierte que las provincias donde una mayor cantidad de población no logra satisfacer sus necesidades básicas presentan los niveles más altos de afiliación, a excepción de las provincias de Neuquén y de Tierra del Fuego. La incongruencia entre el nivel de afiliación formal y la participación efectiva se expresa también en la participación electoral. A través del análisis del nivel de participación en las elecciones generales de las elecciones legislativas realizadas en octubre del 2005, se vislumbra claramente que detrás del alto nivel de afiliación partidaria radica difícilmente una participación basada en profundas convicciones o en la propia voluntad. En aquellas provincias que presentan los mayores niveles de afiliación, lo que supondría una fuerte predisposición de la población a participar, se registran los valores más bajos de participación en las elecciones. Es decir, la contraposición entre la baja participación electoral y la alta adhesión partidaria insinúan que existen motivos distintos a la afinidad ideológica y programática.

Mercedes Llano es Directora del Área Modernización de Partidos Políticos del Centro para la Apertura y el Desarrollo de América Latina (CADAL). Es Licenciada en Ciencias Políticas y Administración Pública (Universidad Nacional de Cuyo); obtuvo un Certificado de Estudios Políticos en el Institute d'Études Politiques (2001 – 2002) (Toulouse, FRANCIA); y se encuentra cursando una Maestría en Administración y Políticas Públicas (Universidad de San Andrés) y un Posgrado en Opinión Pública (FLACSO).



Mientras que en las democracias avanzadas¹ los niveles de afiliación han descendido marcadamente durante la década del noventa, alcanzando en promedio el 5,3%² del electorado, en la Argentina “entre 1983 a 1999 el total de afiliados se incrementó en 270%” (PNUD, 2002), superando el tercio de la población habilitada para votar.

CUADRO 1: Proporción de afiliados sobre electores (A/E) a través del tiempo(%)

	'50	'60	'70	'80	'90	Cambio del '50 al '90
Australia	-	-	3,7	2,6	1,5	-
Austria	23,9	26,2	25,9	24,2	17,1	-9,1
Bélgica	-	9,8	10	9,1	7,6	-2,2
Dinamarca	15,7	14,3	14	7,5	3,1	-11,2
Finlandia	16,4	19,1	17,2	14,4	10,5	-8,6
Francia	7,5	2,2	1,9	3,1	1,5	-0,7
Alemania	2,9	2,7	3,7	4,5	3,2	0,5
Irlanda	-	-	4,6	4,5	3,4	-
Italia	13,9	12,7	12,8	7,1	3,2	-9,5
Japón	0,3	0,7	1,1	2,7	4,2	3,5
Holanda	11,4	9,5	4,4	4,1	2,2	-7,3
Nueva Zelandia	23,8	20,2	14,6	7,8	2,1	-18,1
Noruega	-	16	12,8	13,4	7,9	-8,1
Suecia	23,4	22	19,6	23,7	7,1	-14,9
Suiza	-	23,4	10,4	9,1	8,7	-14,7
Reino Unido	10	9	6,2	3,8	1,9	-7,1
PROMEDIO*	9,3	11,7	10,2	8,9	5,3	-

Fuente: Susan Scarrow, "Parties without Members? Party Organization in a Changing Electoral Environment"

* El cálculo del promedio no estaba incluido en el trabajo original

Estos datos sugieren que en términos comparativos la participación política de los argentinos es alta. Sin embargo, los registros formales de afiliación no concuerdan con la participación real, ya que según diversas encuestas³, la población que manifiesta participar en partidos políticos no supera el 3%. ¿Qué factores se esconden detrás de esta pronunciada brecha que separa la afiliación formal de la participación efectiva?

En primer lugar, es necesario destacar que los niveles de afiliación varían a lo largo del país, abarcando un amplio rango que incluye en un extremo a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en la que se registra como afiliada el 19,8% de la población y, en el extremo opuesto, la provincia de Formosa, donde el 56,2% del electorado adhiere a un partido político. Si se observa el **CUADRO 2**, un aspecto a resaltar es que entre las nueve provincias con menos afiliados por electores habilitados, se encuentran las cinco grandes urbes del país (Provincia de Buenos Aires, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Córdoba, Santa Fe y Mendoza), donde el electorado tiende a ser más independiente. En cambio, en el otro extremo se agrupan ciudades de menor población donde sus gobiernos se han caracterizado por características políticas personalistas, como Formosa, Corrientes, Neuquén, Catamarca, Santiago del Estero y un poco más alejadas, La Rioja y San Luis.

¹ El estudio realizado por Susan Scarrow incluye a 18 países integrantes de la OCDE que se han regido ininterrumpidamente bajo gobiernos democráticos desde fines de la segunda guerra mundial.

² Tanto en términos relativos (afiliaciones/total electorado) como en términos absolutos (total afiliaciones por país) se ha producido un acentuado descenso del nivel de afiliación durante la década del noventa.

³ En una encuesta sobre capital social de Argentina realizada por el Banco Mundial durante mayo y junio del año 2000, sólo el 3% de los encuestados manifestó participar en un partido político o sindicato. (Banco Mundial, 2001) De la misma manera, en un estudio efectuado por el PNUD en el año 2001, el 3% de la población reconoció participar en una agrupación política. (PNUD, 2003)

CUADRO 2. Porcentajes de afiliados sobre electores habilitados por provincia*

	Afiliados/electores
Formosa	56,2
Corrientes	51,4
Neuquén	46,8
Chaco	45,4
Catamarca	44,3
Santiago del Estero	44,2
Jujuy	43,7
Tierra del Fuego	42,3
Tucumán	41,4
San Juan	39,5
La Rioja	38,8
San Luis	38,2
Salta	36,8
La Pampa	33,8
Mendoza	33,6
Córdoba	32,3
Misiones	31,3
Santa Cruz	30,8
Santa Fe	30,7
Río Negro	29,9
Chubut	28,9
Buenos Aires	28,2
CABA	19,8

Fuente: Elaboración propia en base a información de la Dirección Nacional Electoral (planillas de afiliaciones del segundo semestre del año 2004) y de la Cámara Nacional Electoral. * En el trabajo no se ha incluido Entre Ríos por falta de datos

Otro aspecto de suma relevancia en la participación política es el bienestar de la población. Si se mide el nivel de desarrollo a partir del Índice de Desarrollo Humano Ampliado⁴ compuesto por tres dimensiones básicas del desarrollo como la salud, el nivel educativo y el estándar de vida, se observa que aquellas provincias donde se registran los más altos niveles de afiliación tienden a presentar situaciones más negativas, exceptuando a la Provincia de Neuquén.

CUADRO 3. Nivel de afiliación e Índice de Desarrollo Humano Ampliado

	Afiliados/electores*	IDHA	Situación
Formosa	56,2	0,156	Crítica
Corrientes	51,4	0,227	Crítica
Neuquén	46,8	0,556	Favorable
Chaco	45,4	0,309	Crítica
Catamarca	44,3	0,374	Grave
Santiago del Estero	44,2	0,419	Desfavorable
Jujuy	43,7	0,187	Crítica
Tierra del Fuego	42,3	0,653	Más favorable
Tucumán	41,4	0,4	Grave
San Juan	39,5	0,444	Desfavorable
La Rioja	38,8	0,402	Desfavorable
San Luis	38,2	0,51	Favorable
Salta	36,8	0,339	Grave
La Pampa	33,8	0,632	Más favorable
Mendoza	33,6	0,634	Más favorable
Córdoba	32,3	0,685	Más favorable
Misiones	31,3	0,339	Grave
Santa Cruz	30,8	0,603	Favorable
Santa Fe	30,7	0,58	Favorable
Río Negro	29,9	0,457	Desfavorable
Chubut	28,9	0,515	Favorable
Buenos Aires	28,2	0,624	Más favorable
CABA	19,8	0,867	Más favorable

Situación
1- Más favorable
2- Favorable
3- Desfavorable
4- Grave
5- Crítica

Fuentes: Índice de Desarrollo Humano Ampliado elaborado por PNUD en: Aportes para el Desarrollo Humano de la Argentina/ 2002.* Elaboración propia en base a información de la Dirección Nacional Electoral y de la Cámara Nacional Electoral

⁴ El Índice de Desarrollo Humano (IDH), elaborado por Naciones Unidas, se propone medir el desarrollo a través de tres condiciones básicas que son comunes a todas las sociedades y en todo el tiempo: 1) tener una vida larga y sana, 2) poseer los conocimientos necesarios para comprender y relacionarse con el entorno social y 3) poseer los ingresos suficientes para acceder a un nivel de vida decente. El Índice de Desarrollo Humano Ampliado (IDHA) se elaboró en el año 2001 con el propósito de ilustrar la magnitud de las

De la misma manera, si se relacionan las afiliaciones con la pobreza medida a través del NBI (Necesidades Básicas Insatisfechas), se advierte que las provincias donde una mayor cantidad de población no logra satisfacer sus necesidades básicas presentan los niveles más altos de afiliación, a excepción nuevamente, de la provincia de Neuquén y en este caso también de Tierra del Fuego.

CUADRO 4. Nivel de afiliación y porcentaje de personas en hogares con NBI

	Afiliación/electores*	%Personas en hogares con NBI
Formosa	56,2	38,8
Corrientes	51,4	27,8
Neuquén	46,8	19
Chaco	45,4	38,6
Catamarca	44,3	32,9
Santiago del Estero	44,2	32,3
Jujuy	43,7	35,2
Tierra del Fuego	42,3	6
Tucumán	41,4	33,5
San Juan	39,5	21,9
La Rioja	38,8	24,3
San Luis	38,2	24,5
Salta	36,8	26,4
La Pampa	33,8	15,4
Mendoza	33,6	15,6
Córdoba	32,3	20,3
Misiones	31,3	37
Santa Cruz	30,8	7,9
Santa Fe	30,7	20,7
Río Negro	29,9	S/D
Chubut	28,9	18,2
Buenos Aires	28,2	27,7
CABA	19,8	7,3

Fuente: PNUD. Aportes para el Desarrollo Humano de la Argentina/2002. * Elaboración propia en base a datos de la Dirección Nacional Electoral y de la Cámara Nacional Electoral

Ambas mediciones insinúan que la alta adhesión a los partidos políticos enmascara situaciones de auténtica necesidad. Así lo afirma un estudio realizado por el Banco Mundial en el año 2001 en nuestro país acerca del capital social, a partir del cual se advierte que los pobres participan “como parte de una estrategia por superar su situación”, o expresado en otros términos, “para sobrevivir”.

Un círculo vicioso emerge ante los intereses electorales de los políticos, especialmente en torno a las contiendas internas, así como también ante las carencias de gran parte de la población. Por un lado, el afán por obtener votos y alcanzar o mantener el poder, y por otro, las privaciones y el oportunismo se retroalimentan a partir de un punto en común: la necesidad subyacente a cada sector. Una manifestación clara de esta relación basada en intereses recíprocos es el hecho de que más de la mitad de los beneficiarios de planes sociales sean afiliados a partidos políticos, especialmente a las agrupaciones mayoritarias⁵, manteniendo, en consecuencia, un electorado cautivo y asegurando la satisfacción de ciertas necesidades. Otra expresión de esta situación es la vinculación entre el nivel de afiliación y el empleo público. En aquellas provincias donde se registra una elevada cantidad de afiliados respecto del electorado, el número de empleados cada mil habitantes supera la media del país. En las provincias de Catamarca, Tierra del Fuego, Neuquén y Formosa trabajan en el

disparidades de desarrollo entre las provincias y regiones que conforman el país, añadiendo nuevos indicadores a los componentes del IDH. Se utilizaron los siguientes indicadores: 1) Longevidad: esperanza de vida al nacer, tasa de mortalidad infantil por causas reducibles, 2) Nivel educacional: combinación de tasa de alfabetización de adultos y la tasa bruta de matriculación combinada primaria, secundaria y terciaria, tasa de sobre-edad en la escuela primaria, índice de calidad educativa, 3) Nivel de vida: PBI real per cápita, tasa de empleo, tasa de desempleo. El IDH es un valor que varía del 0 al 1, a medida que se acerca a 1, el nivel de Desarrollo Humano se aproxima a óptimo. (PNUD, 2002)

⁵ Según un informe realizado por el Diario Clarín (11/09/05) en base a un estudio elaborado por especialistas de la UCR porteña, en el año 2005, el 51% de los beneficiarios de los planes Jefes y Jefas de Hogar estarían afiliados a partidos políticos. De los 837.500 planes que reciben los afiliados partidarios, los alistados al justicialismo cobran 381.600 planes, los afiliados radicales 190.300, los miembros del Frente Grande 23.996, y el resto es distribuidos entre simpatizantes de 241 agrupaciones de todo el país.

sector público provincial 81, 75, 72 y 65 personas cada mil habitantes, respectivamente, teniendo en cuenta que la media nacional es de 51,1 empleados⁶.

La configuración de esta realidad responde en gran medida al desplazamiento del idealismo como motor de la acción política por el mercantilismo. Predomina la “lógica de mercado, de consumo o de empresa, cuyas características son siempre las mismas: el voto es concebido como una mercancía, la participación política estimulada por una renta y el deseo inconfesable de sus actores de apropiarse de un beneficio gracias a la ocupación de un lugar de poder en el Estado”, en un contexto donde las “necesidades de alimentación, vivienda y salud son el terreno donde se siembra el clientelismo”. (Di Natale, 2005)

No sólo el “pago en especie”, entiéndase planes sociales, promesas de trabajo, etc., a cambio de fichas ha favorecido el incremento de los niveles de afiliación, sino también las crecientes irregularidades en los procedimientos de afiliación. Entre las prácticas fraudulentas se reconocen la falsificación de firmas de los adherentes, la presentación de datos reales obtenidos a través de engaños (Di Natale, 2005), como también la falta de depuración de los padrones, posibilitando la participación de muertos (a través del uso de su documentación) en los comicios y demás anomalías. Esto se debe al valor instrumental que han adquirido las afiliaciones al interior de los partidos, no sólo porque la asignación de cargos en los órganos partidarios, en algunos casos, está ligada a la cantidad de afiliaciones sino porque las fichas brindan una enorme cuota de poder a los punteros en una elección interna para el cobro de futuros favores.

Esta situación se profundiza en la medida en que el mercantilismo y la corrupción en los métodos de afiliación son concebidas como prácticas inherentes a la actividad política. Los mismos dirigentes nostálgicos de la militancia motivada por el idealismo se sienten esclavos del sistema, caracterizado por la práctica del clientelismo, el financiamiento del puntero y el usufructo del Estado (Di Natale, 2005). Hacer eso o no hacer política se consideran actualmente como las únicas opciones.

Además, existe otro factor que favorece un alto nivel de adhesión partidaria: la baja desafiliación. Es común señalar lo complicado que resulta el procedimiento de desafiliación, el cual implica trasladarse hacia los juzgados electorales del distrito. Sin embargo, en el año 2002, la Cámara Nacional Electoral facilitó los trámites pertinentes al disponer la publicación del padrón provisional de electores en su página de Internet, estableciendo un plazo para que los ciudadanos consultaran el padrón y corroboraran si figuraban como afiliados a un partido político⁷. Un millón de personas, en ese entonces el 4% de los empadronados consultó el padrón publicado. Y de ese millón, las desafiliaciones por renuncias o desconocimiento de firmas (afiliaciones truchas) sólo llegaron a 8.127 en todo el país (Medeot, 2002) Este hecho podría ser atribuido a la desinformación respecto de la publicación de los padrones o bien, al limitado tiempo durante el cual los padrones fueron divulgados debido a una presentación judicial por parte de la Diputada Alicia Pierini por considerar que la información que se publicaba era de carácter sensible. No obstante, tanto la escasa tramitación de la desafiliación como la baja consulta a los padrones publicados, manifiestan un claro desinterés ciudadano por conocer o redefinir la relación formal que los une a los partidos políticos. La reducida iniciativa individual revela una fuerte contradicción entre el desencanto ciudadano con los partidos y la crítica desenfrenada dirigida hacia los mismos, por un lado, y el mantenimiento de las adhesiones formales a las agrupaciones partidarias, por el otro.

La incongruencia entre el nivel de afiliación formal y la participación efectiva se expresa también en la participación electoral. A través del análisis del nivel de participación en las elecciones generales de las elecciones legislativas realizadas en octubre del 2005, se vislumbra claramente que detrás del alto nivel de afiliación partidaria radica difícilmente una participación basada en profundas convicciones o en la propia voluntad. En aquellas provincias que presentan los mayores niveles de afiliación, lo que supondría una fuerte predisposición de la población a participar, se registran los valores más bajos de participación en las elecciones. Es decir, la contraposición entre la baja participación electoral y la alta adhesión partidaria insinúan que existen motivos distintos a la afinidad ideológica y programática.

⁶ Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias. Gasto Medio Salarial. Sector Público provincial. Año 2004. El promedio nacional no estaba incluido en el trabajo.

⁷ La publicación de los padrones se efectuó en el marco de las Internas Abiertas y Simultáneas Obligatorias convocadas en los términos de la ley 25611 suspendida mediante la ley 25684.

CUADRO 5. Nivel de afiliación y participación electoral

	Afiliación/electores*	Participación electoral octubre 2005
Formosa	56,2	69,7
Corrientes	51,4	64,2
Neuquén	46,8	N/D
Chaco	45,4	73,4
Catamarca	44,3	68,9
Santiago del Estero	44,2	51,8
Jujuy	43,7	72,5
Tierra del Fuego	42,3	72,3
Tucumán	41,4	69
San Juan	39,5	71,6
La Rioja	38,8	78,7
San Luis	38,2	72,6
Salta	36,8	66,1
La Pampa	33,8	75,5
Mendoza	33,6	74,5
Córdoba	32,3	66,7
Misiones	31,3	71,9
Santa Cruz	30,8	73,3
Santa Fe	30,7	74,2
Río Negro	29,9	73,9
Chubut	28,9	74,6
Buenos Aires	28,2	77,4
Capital Federal	19,8	72,8

Fuente: Escrutinio Definitivo 2005. Dirección Nacional Electoral. *Elaboración propia en base a datos de la Dirección Nacional Electoral y de la Cámara Nacional Electoral

En un contexto de crisis socio-económica el individualismo y el materialismo han aflorado, reduciendo a su mínima expresión al idealismo como motor de la participación política. La satisfacción del interés personal invade todos los planos. Por un lado, los ciudadanos prefieren replegarse al ámbito privado, desentendiéndose y desresponsabilizándose del acontecer público o bien, aproximándose espasmódicamente por razones de estricta conveniencia. Y por el otro, quienes se involucran activamente en la vida pública, enfrascados en sus propias necesidades, abusan de las carencias ajenas y de las debilidades institucionales, atentando contra un aspecto indisoluble de la vida democrática: el respeto hacia los individuos en su calidad de ciudadanos.

Los ciudadanos y su desarrollo son concebidos ya no como fines sino como medios para el progreso personal. ¿Hacia donde nos conduce tal individualismo? A un escenario donde predominan las fracturas partidarias, las deslealtades, las “borocoteadas”, los personalismos, la corrupción, la indiferencia, el clientelismo, las arbitrariedades, en el que la construcción se torna prácticamente imposible. Ante tal situación, quienes se encuentran en condiciones de impulsar un cambio son los propios partidos, a través de reformas internas que se orienten a incentivar la participación comprometida, responsable, en aras del bien común.

Bibliografía

- ◆ Aportes para el Desarrollo Humano de la Argentina/2002. Segunda Edición. PNUD. Argentina. 2003.
- ◆ Banco Mundial. Juntos podemos. Niveles y determinantes del capital social de Argentina. Resumen Ejecutivo y Conclusiones. Departamento de Reducción de la Pobreza y Gestión Económica. Departamento de Gestión de País: Argentina, Paraguay y Uruguay. Región de Latinoamérica y el Caribe. 2001.
- ◆ Dinatale, Martín, Gallo, Alejandra & Nabot, Damián. La escalera invisible. Mecanismos de ascenso en la clase política. Konrad Adenauer Stiftung, La Crujía ediciones, CABA, Noviembre 2005.
- ◆ Scarrow, Susan. "Political Parties and Democracy in theoretical and practical perspectives". Implementing intra-party democracy. National Democratic Institute for International Affairs. 2005.
- ◆ Scarrow, Susan. "Parties without Members? Party Organization in a Changing Electoral Environment", in Russell Dalton and Martins Wattenberg, eds.. Parties without Ppartisans: Political Change in Advanced Industrial Democracies Oxford: Oxford University Press, 2000.
- ◆ Tula, María Inés y Mauro Solano. La difusión de las afiliaciones partidarias frente al derecho de la privacidad. CIPPEC. Julio 2005.
- ◆ Dirección Nacional Electoral
- ◆ Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias
- ◆ Cámara Nacional Electoral

Artículos periodísticos

- ◆ Oliver Galak. Los Partidos aún tienen 7 millones de afiliados. Piden depurar los partidos. La Nación. 10/10/04. Nota de Opinión, Sección Política
- ◆ Savoia, Claudio y Pablo Calvo. Informe exclusivo- La Cuestión Social: dato que revela una de las caras del clientelismo político. Planes Sociales: más de la mitad son para afiliados a los partidos. Diario Clarín, 11/09/05.
- ◆ Medeot, Enrique. Padrones: la depuración quedó a mitad de camino. Diario Clarín, 3/10/02.



**Promoviendo en latinoamérica:
el fortalecimiento de la democracia,
el estado de derecho y las políticas públicas
que favorecen al progreso económico e institucional.**

El Centro para la Apertura y el Desarrollo de América Latina se constituyó como Fundación el 26 de febrero de 2003, tiene su sede central en Buenos Aires, República Argentina, y una Representación en Montevideo, Uruguay. CADAL es una ONG apartidaria que sostiene los valores liberal democráticos y cuyo objetivo es promover en los países de la región el fortalecimiento de la democracia, el estado de derecho y las políticas públicas que favorecen al progreso económico e institucional. Para tal fin, CADAL realiza actividades de análisis, investigación, difusión, asesoramiento y capacitación.



**CADAL integra la Red Interamericana para la Democracia,
el Network of Democracy Research Institutes
y ha recibido dos premios internacionales por su labor:
"2005 Templeton Freedom Award Grant for Institute Excellence" y
"2005 Francisco De Vitoria Prize for Ethics and Values".**