

Análisis político de las elecciones municipales de 2002 y 2006¹

Juan Manuel Muñoz Portillo²
Dennis Petri³

El 1° de diciembre de 2002 es una fecha simbólica en la historia democrática costarricense, en dicha ocasión se celebraron elecciones para alcaldías por primera vez, lo que representa un importante avance en el fortalecimiento de la democracia, en un proceso por dotar de mayor poder y autonomía a las municipalidades.

Los procesos electorales municipales, para elegir alcaldes, miembros de concejos de distrito e intendentes que se constituyen a partir de una reforma integral al Código Municipal, en 1998, y de forma conexa en el Código Electoral, generaron gran expectativa entre muchos municipalistas. Sin embargo, el alto abstencionismo registrado en esta primera experiencia (superior a 70%) generó una serie de interrogantes con respecto al funcionamiento de las nuevas normas que regulan la elección de estos cargos.

En el 2006 se realizaron nuevamente elecciones municipales y, lamentablemente, para un amplio grupo de la ciudadanía estos procesos carecieron de importancia, desinterés que manifestaron absteniéndose voluntariamente a ejercer su derecho al voto. En esta ocasión se redujo el abstencionismo pero levemente.

El presente artículo hace un análisis de la institucionalidad política electoral de los resultados de las elecciones de alcaldes de 2002 y 2006.⁴ El análisis pone énfasis en la relación entre el sistema electoral y el comportamiento político, que se refleja en los resultados electorales.⁵

¹ El presente artículo ha sido elaborado con base en insumos obtenidos a partir del estudio “Elecciones municipales en Costa Rica: análisis de los resultados electorales de 2002 y 2006”, elaborado para la Fundación DEMUCA.

² Politólogo graduado de la Universidad de Costa Rica. Actualmente, se desempeña como Oficial de Programas del Área de Buen Gobierno y Progreso Humano de la Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano, donde desarrolla proyectos de investigación y acción en los temas de gobernabilidad y desarrollo local, equidad de género e institucionalidad democrática.

³ Estudiante del Instituto de Estudios Políticos Sciences Po (Francia). Actualmente, realiza una pasantía en la Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano.

⁴ Por institucionalidad política electoral se entiende por un lado las instituciones formales que se expresan a través de la Constitución, leyes y reglamentos y las informales, que resultan de prácticas y tradiciones (cfr. North, 1990).

⁵ Tómese en cuenta dos notas aclaratorias para el resto del documento. En primer lugar, cuando se haga referencia a elecciones municipales se entenderá por estas los procesos electorales que se realizan a partir de 2002 para elegir alcaldes, síndicos, miembros de los concejos de distrito e intendentes. Por elecciones nacionales se entiende las que se realizan periódicamente como proceso para la designación de presidentes y vicepresidentes, diputados y regidores. La segunda aclaración es que debido a mal tiempo en los cantones de Sarapiquí (Heredia), Turrialba, Alvarado y Jiménez (Cartago) y Central, Pococí, Siquirres, Talamanca, Matina y Guácimo (Limón) se suspendieron las elecciones programadas para el 1° de diciembre de 2002 y se realizaron el 19 de enero de 2003. Por lo tanto, cuando se haga referencia a las elecciones municipales de 2002 debe entenderse que éstas engloban también los procesos realizados en enero de 2003.

El objetivo general de este artículo es *analizar la relevancia de los factores institucionales en los resultados electorales municipales de Costa Rica en 2002 y 2006*. Se parte de la premisa que los resultados electorales que tienen que ver con la distribución del poder, en los principales niveles de asignación de puestos electivos a nivel municipal (alcaldes y regidores, síndicos y representantes de los concejos de distrito)⁶, así como aspectos relacionados al comportamiento de los votantes, principalmente el abstencionismo, se puede explicar a partir de la influencia que tienen las instituciones formales e informales del sistema electoral.

Este estudio se concentrará en dos aspectos. En primer lugar, la incidencia del sistema electoral en el sistema de partidos y la conformación de los gobiernos locales. Y, en segundo lugar, el abstencionismo y sus posibles causas.

Efecto de “arrastre” de elecciones nacionales sobre elecciones de alcaldes y constitución de sistemas de partidos relativamente estables

Como se ha destacado anteriormente, el proceso electoral costarricense se destaca por tener tres procesos electorales simultáneos, es decir las elecciones presidenciales, legislativas y municipales. No obstante, la elección de los alcaldes se encuentra separada.

Estas características de la ingeniería electoral costarricense⁷ tienen múltiples repercusiones en la calidad de la participación y representación política tanto a nivel nacional como local, por ello comprender esta situación implica un abordaje tanto desde el tipo de sistema de partidos como de las implicaciones que se generan sobre el sistema de gobierno (especialmente a nivel local).

La tradición político partidaria ha estado fundamentada en un fuerte bipartidismo, si bien con los últimos procesos electorales se ha dado una redefinición hacia un multipartidismo bipolar⁸, en la actualidad el sistema de partidos se encuentra en un proceso de realineamiento (Vargas, 2007).

Fernández (2001) analizando los efectos del sistema electoral a nivel legislativo ya había destacado cómo la fórmula de cociente contribuía a una mayor representación política, pero a su vez la fórmula de subcociente tendía a beneficiar a los dos partidos políticos mayoritarios. Asimismo, fue hasta la Administración Figueres Olsen (1994-1998) fue las entonces partidas específicas manejadas por los legisladores habían contribuido a afianzar el parroquialismo legislativo, fenómeno bastante estudiado por Carey (1996).

Al analizar las elecciones municipales de regidores y alcaldes se destaca que las segundas presentan mayores niveles de abstención que las primeras (ver sección de análisis sobre abstencionismo municipal), criterio que ha sido utilizado por quienes defienden la simultaneidad del proceso electoral. Ahora bien, si analizamos esta realidad desde los incentivos formales e informales del sistema de partidos políticos, es

⁶ Aunque para este estudio solamente se analizarán los resultados electorales de alcaldes y regidores.

⁷ Para una descripción del sistema electoral para cargos municipales consúltese a Alfaro (2002a y 2002b)

⁸ Procesos electorales de 1998, 2002 y el del 2006.

común encontrar entre actores políticos y especialistas que el principal efecto de las elecciones simultáneas es el efecto de arrastre, es decir mantener una tendencia entre el voto fiel a nivel presidencial, legislativo y municipal (Sánchez, 2001).

Sin embargo, al analizar el comportamiento electoral, existe una fuerte tendencia en la fragmentación del voto a nivel legislativo, por lo cual la fidelidad partidaria se expresa más en una relación entre el voto presidencial y el voto a regidores. No obstante, los partidos cantonales han mostrado ser una expresión capaz de capitalizar el voto municipal.

Otro de los efectos entre las elecciones simultáneas o separadas viene dado por la posibilidad de que se creen gobiernos divididos; esto es una configuración resultante de los procesos electorales, en que la corporación municipal se compone por un ejecutivo (el alcalde o alcaldesa) o gobierno de partido distinto al de la mayoría de regidores del Concejo Municipal. En otras palabras, el o los partidos de oposición al ejecutivo municipal tienen dominio en el Concejo Municipal, lo que hace suponer mayor control político sobre los actos del Ejecutivo.

Si bien buena parte de la teoría en las ciencias políticas señala la importancia de las elecciones separadas como una forma de voto de confianza o censura a la gestión de gobierno, esto tiene sentido siempre y cuando existe un período prudencial entre una elección y otra.

El sistema electoral, a partir de la definición de Vallès y Bosch (1997)⁹, la cual considera factores de diseño institucional formal como otros de carácter sociopolítico, nos lleva a reflexionar sobre tres factores relacionadas entre sí: 1) la ingeniería institucional de la norma formulada por los legisladores, 2) la aspiración –al menos compartida por algunos municipalistas– de dotar a las municipalidades de mayor autonomía y de este modo fortalecer la democracia y 3) la cultura política costarricense.

Se haya formulado teniendo en mente un posible efecto de arrastre en las elecciones de alcaldes o no, en la práctica el diseño institucional que separa las elecciones de alcaldes (en un lapso de diez meses de las nacionales) y hace concurrentes las de regidores con las de presidente, vicepresidentes y diputados, efectivamente, provoca un predominio del partido ganador en las elecciones nacionales sobre las elecciones municipales.

Este fenómeno contrasta con la aspiración de dotar de mayor autonomía a las municipalidades y fortalecer un aspecto de las democracia como es las elecciones para designar representantes, porque lo que se observa es, por un lado, mayor importancia por parte de los actores políticos y sociales depositada sobre los procesos electores nacionales y, por otro, una tendencia hacia un mayor control del partido del gobierno nacional.

Nuestra realidad sociopolítica muestra una atenuación muy diferente a los criterios de análisis que se pueden identificar en muchas de las tendencias latinoamericanas, pues la separación de las elecciones entre regidores y alcaldes promueven una mayor tendencia de un fenómeno de gobierno dividido intramunicipal; es decir, alcaldes que

⁹ Los autores definen el sistema electoral como “el conjunto de elementos normativos y sociopolíticos que configuran el proceso de designación de titulares de poder, cuando este proceso se basa en preferencias expresadas por los ciudadanos de una determinada comunidad política” (p. 33).

eventualmente llegan al uso del poder con una baja o incluso sin ninguna representación de su partido en el concejo municipal.

Si bien la reconfiguración del esquema se ha centrado principalmente en las elecciones presidenciales y legislativas, a nivel municipal los partidos políticos tienden en muchos casos a opacar los liderazgos políticos municipales, es por ello que al hacer una breve revisión del espectro de partidos políticos que participaron en los procesos electorales de 2002 y 2006 se destaca la evolución de la fragmentación del número efectivo de partidos.

El número efectivo de partidos (NEP) es un indicador que mide el número de partidos que dentro de un órgano legislativo –en nuestro caso los concejos municipales– tienen capacidad efectiva de tomar decisiones. Una fórmula matemática para obtener el NEP es el Índice Laakso-Taagepera –que toma el nombre de sus autores–.¹⁰ Sus resultados varían en un rango de 1 en adelante y se interpretan siguiendo la escala de valores que se presenta en el siguiente cuadro.

Cuadro 1
Clasificación de los sistemas de partidos según número efectivo de partidos, a partir del cálculo del Índice Laakso-Taagepera

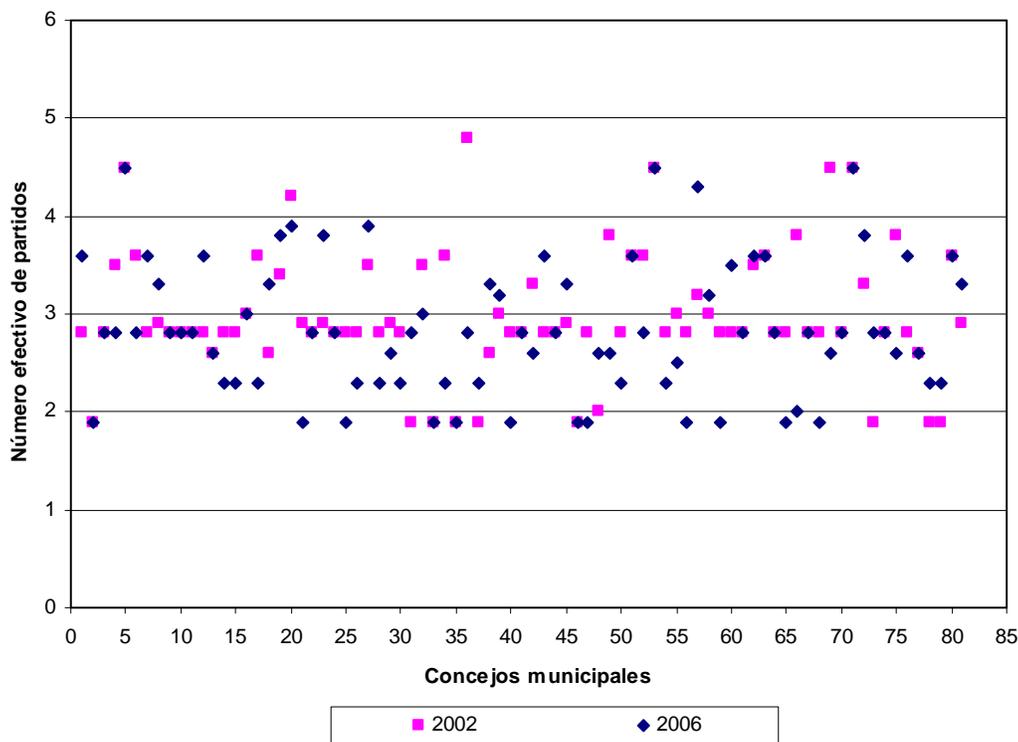
Sistema de partidos	Número efectivo de partidos
Partido predominante	$NEP < 1,7$
Bipartidista	$1,8 > NEP < 2,4$
Multipartidismo bipolar	$2,5 > NEP < 2,9$
Multipartidismo moderado	$3,0 > NEP < 3,5$
Multipartidismo fragmentado	$3,6 > NEP < 4,0$
Multipartidismo altamente fragmentado	$NEP > 4,0$

Fuente: Vargas (2007).

Aplicado a los concejos municipales el análisis del NEP arroja que la fragmentación de éstos oscila principalmente entre 1,9 y 4,5 partidos con capacidad de influir en la toma de decisiones en las elecciones de 2002 y 2006 –aunque en las del 2002 se registró un tope de 4,8– (gráfico 1 y anexo 1). Al analizar la tendencia de la fragmentación entre el período electoral de 2002 y el 2006 se destaca una disminución, por lo cual a nivel municipal se pasó de un multipartidismo moderado a un multipartidismo bipolar.

Gráfico 1
Costa Rica: distribución de los sistemas de partidos en los concejos municipales, según número efectivo de partidos. 2002 y 2006

¹⁰ La fórmula consiste en la sumatoria de los cuadrados del número de escaños de cada partido con representación en un concejo, dividido entre 1.



Fuente: Elaboración propia.

Cuadro 2
Costa Rica: Clasificación de la fragmentación municipal por proceso electoral

Sistema de partidos	NEP	2002	2006
Partido predominante	NEP < 1,7	0	0
Bipartidista	1,8 > NEP < 2,4	10	24
Multipartidismo bipolar	2,5 > NEP < 2,9	43	27
Multipartidismo moderado	3,0 > NEP < 3,5	12	10
Multipartidismo fragmentado	3,6 > NEP < 4,0	10	14
Multipartidismo altamente fragmentado	NEP > 4,0	6	4

Fuente: Elaboración propia.

De los resultados del cuadro 2 se desprende que en el proceso electoral del 2002 la fragmentación partidaria de los concejos municipales fue principalmente un multipartidismo bipolar, y en las elecciones del 2006 se da un proceso hacia un sistema bipartidista en combinación con un multipartidismo bipolar

Por tanto, las discusiones en torno al agotamiento del bipartidismo en el sistema presidencialista costarricense a nivel municipal requiere hacer dos aclaraciones básicas. La primera se refiere al análisis del esquema bipartidista, entendido como dos grandes polos de poder que concentran la preferencia del voto y obtienen la representación política del país, y en una segunda dimensión las relaciones entre dos fuerzas políticas tradicionales que históricamente se han ubicado en la primer dimensión de análisis, el Partido Liberación Nacional (PLN) y el Partido Unidad Social Cristiana (PUSC).

Algunos autores han analizado el comportamiento del PLN y el PUSC en los procesos electorales (Alfaro, 2003); sin embargo, el análisis aplicado no por los votos recibidos,

sino por las escaños municipales por partido obtenido, reflejan que si bien se están dando una nueva redefinición de las dinámicas de poder en el sistema político costarricense a nivel municipal, estas relaciones tienden a pasar por ejemplo del proceso electoral del 2002 al 2006 de una alta concentración de un multipartidismo bipolar hacia un bipartidismo tradicional en combinación con un multipartidismo bipolar.

En cuanto al comportamiento en los rangos de multipartidismo moderado, fragmentado y altamente fragmentado la tendencia entre ambos períodos en una visión ponderada tiende a ser estática. Esto significa que se mantiene un número igual de cantones que tienen 3 o más partidos con poder significativo de toma de decisiones en el concejo municipal, específicamente 28 cantones en 2002 y 2006. En estos tipos de sistema de partidos, lograr acuerdos es más difícil, por lo que se requiere necesariamente de negociación entre las partes.

Sobre el comportamiento del partido político ganador en las elecciones de alcaldía en los procesos del 2002 y el 2006, se destaca un crecimiento del Partido Liberación Nacional al pasar de 27 alcaldías a 59, el Partido Acción Ciudadana de una a cinco alcaldías, el Partido Movimiento Libertario que no obtuvo ninguna alcaldía en las elecciones de 2002 a una en las del 2006.

Otros partidos políticos como Guanacaste Independiente y Renovación Costarricense, pierden continuidad política en los resultados del 2006, mientras que a su vez nuevas agrupaciones políticas como Unión Nacional y Unión para el Cambio logran obtener representación política en las alcaldías.

Cuadro 3
Costa Rica: Partido político ganador elecciones de alcalde 2002 y 2006

PARTIDO	PROCESO ELECTORAL			
	2002		2006	
	Absolutos	Porcentajes	Absolutos	Porcentajes
Acción Cantonal Siquirres Independiente	0	0.0	1	1.2
Acción Ciudadana	1	1.2	5	6.2
Auténtico Paraíseño	1	1.2	0	0.0
Curridabat Siglo XXI	1	1.2	1	1.2
Guanacaste Independiente	1	1.2	0	0.0
Independiente Obrero	1	1.2	0	0.0
Liberación Nacional	27	33.3	59	72.8
Movimiento Libertario	0	0.0	1	1.2
Organización Laborista de Aguirre	-	-	1	1.2
Renovación Costarricense	1	1.2	0	0.0
Unidad Social Cristiana	48	59.3	11	13.6
Unión Nacional	-	-	1	1.2
Unión para el Cambio	-	-	1	1.2
Total	81	100.0	81	100.0

Fuente: Elaboración propia con base en Alfaro (2003) y datos del Tribunal Supremo de elecciones.

Ahora bien, en cuanto al análisis del comportamiento de las elecciones de alcalde un indicador que nos ayuda a analizar el cambio o continuidad en términos de partido político ganador de las alcaldías, en cada cantón, es el de fluidez. A efectos de presentar los resultados de forma más amigable, se ha optado sustituir la fórmula de cálculo, por

simplemente reconocer si el partido que controló la alcaldía en el período electoral 2002-2006 se mantuvo vigente en el período 2006-2010. El cuadro 4 expone dichos resultados.

Cuadro 4
Costa Rica: Fluidez electoral de los partidos políticos en las alcaldías. Elecciones de 2002 y 2006

Provincia	Elección		Fluidez partidaria en las elecciones de alcalde
	2002	2006	
San José	[Green]	[Green]	Continuidad
	[Red]	[Red]	
	[Blue]	[Blue]	Cambio
	[Green]	[Green]	
	[Red]	[Red]	
	[Yellow]	[Yellow]	
	[Red]	[Red]	
	[Green]	[Green]	
	[Yellow]	[Yellow]	
	[Red]	[Red]	
Alajuela	[Green]	[Green]	Continuidad
	[Red]	[Red]	Cambio
	[Green]	[Green]	Continuidad
	[Red]	[Red]	Cambio
Cartago	[Green]	[Green]	Continuidad
	[Red]	[Red]	Cambio
	[Yellow]	[Yellow]	Cambio
Heredia	[Green]	[Green]	Continuidad
	[Red]	[Red]	Cambio
	[Green]	[Green]	Cambio
	[Yellow]	[Yellow]	Cambio
Guanacaste	[Green]	[Green]	Continuidad
	[Red]	[Red]	Cambio
Puntarenas	[Red]	[Red]	Continuidad
	[Green]	[Green]	Cambio
Limón	[Red]	[Red]	Continuidad
	[Green]	[Green]	Cambio

Simbología

- Partido Unidad Social Cristiana
- Partido Liberación Nacional
- Partido Acción Ciudadana
- Otros -partido cantonal-
- Otros -partido provincial-
- Otros -partido nacional-

Fuente: Elaboración propia.

Del cuadro 4 se destaca que el Partido Liberación Nacional (PLN) logró mantener el control de la alcaldía en 24 cantones del país, sea por reelección del alcalde del período 2002 – 2006 o bien con un nuevo candidato para dicho puesto, el Partido Unidad Social Cristiana (PUSC) obtuvo el control continuo de 8 cantones. En 48 cantones del país hubo cambios políticos partidarios en el control de las alcaldías.

El análisis anterior comprueba que el partido ganador en las elecciones nacionales también ha ganado la mayoría de las alcaldías, lo que hace suponer un efecto de arrastre, que posiblemente se deba a la cercanía de las elecciones presidenciales con las de alcaldes.

Elevados porcentajes de abstencionismo en las elecciones municipales erosionan la legitimidad de la institucionalidad local

En un sistema democrático como el costarricense las elecciones son un instrumento que legitima la autoridad de representantes políticos. Citando a Lipset (1992), la legitimidad “implica la capacidad de un sistema político para generar y mantener la convicción de que las instituciones políticas existentes son las más convenientes o apropiadas para la sociedad” (p. 130).

Si la ciudadanía no ejerce su derecho al voto, por razones voluntarias, esto puede significar una erosión de la legitimidad, lo que pone a prueba las instituciones políticas. Diversos factores institucionales pueden influir en esto –aparte de los factores de contexto–: carencia de financiamiento político para elecciones municipales, que incide en aspectos tales como imposibilidad de los partidos para ofrecer sus programas de gobierno en medios masivos y así alcanzar electorados más amplios; la cercanía entre períodos electorales; otro es la fecha para las elecciones municipales, diciembre es un mes ajetreado y de consumo masivo, por lo que tiene sentido suponer que el comportamiento de los individuos tenderá a relevar las actividades de bien colectivo, como son las elecciones, a ulteriores niveles en sus escalas de prioridades.

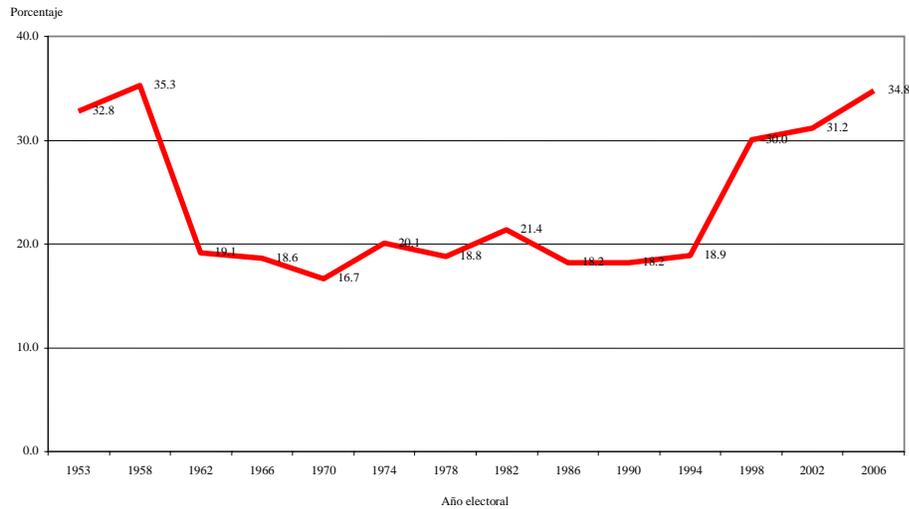
El abstencionismo, o el no ejercicio del derecho al voto, no es un fenómeno nuevo en la historia electoral costarricense; lo que sí es reciente es un marcado aumento del abstencionismo durante los últimos tres períodos electorales nacionales con respecto a períodos anteriores, así como un más que notable ausentismo de electores a las urnas en los dos procesos electorales municipales realizados hasta el momento.

Tomando en cuenta las elecciones nacionales, las cuales se han realizado periódicamente desde la década de 1950 hasta la fecha, como se puede observar en el gráfico que se muestra a continuación, las elecciones de 1953 y sobre todo las de 1958 muestran un porcentaje bastante alto (superior al 30%) de votantes que no ejercieron su derecho de voto. Son las elecciones del 58 las que cuentan con el mayor porcentaje de abstencionismo en la historia nacional (35,3%).

Argumenta Raventós et al (2005) que la participación electoral se ha mantenido baja y podría incluso deteriorarse en los futuros procesos electorales inmediatos, siendo el principal factor explicativo –en términos institucionales – la fuerte erosión en las simpatías ciudadanas por los dos partidos tradicionales.

Este fenómeno de desalineamiento partidario ha sido estudiado por Sánchez (2003), el cual pareciera registrar un desfase entre la oferta política y las aspiraciones ciudadanas. El sistema de partidos que estructuró la oferta política en las últimas décadas, se erosionó a lo largo de la década de 1990 y su debilidad se hizo evidente a partir de las elecciones de 1998.

Gráfico 2
Costa Rica: Porcentaje de abstencionismo en elecciones nacionales, 1953-2006



Fuente: Tribunal Supremo de Elecciones.

Como puede ser observado en el gráfico anterior entre 1962 y hasta 1994 el abstencionismo se mantiene en un promedio cercano al 18%, es el llamado “promedio histórico” (Raventós Vorst et al, 2005). En 1998 se rompe esta tendencia y el porcentaje de electores que no acudieron a las urnas aumenta a un 30%, cifra que se incrementa en los siguientes dos procesos electorales.

El abstencionismo en las elecciones municipales¹¹

Con respecto a los procesos electorales locales, el comportamiento del abstencionismo es muy distinto al de las elecciones nacionales. Lamentablemente, para el momento de elaboración de este informe no se cuentan con datos detallados del abstencionismo electoral de diciembre de 2006, debido a lo reciente del proceso, por tal motivo, para este caso se recurrirá a las estadísticas disponibles a marzo de 2007, específicamente el conteo definitivo de los votos.¹²

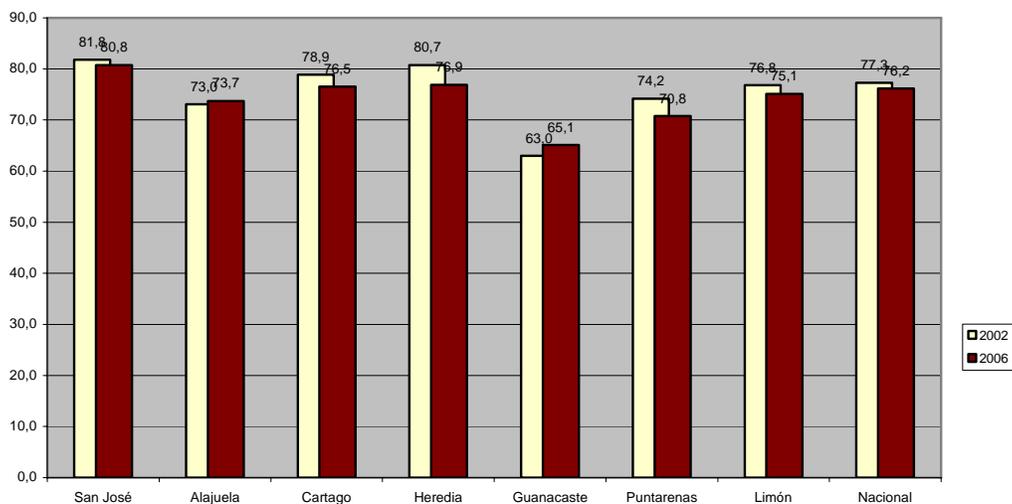
¹¹ Se referirá en este estudio a *elecciones municipales* a los procesos electorales que se realizan en cada cantón para elegir alcalde, síndicos (así como sus respectivos suplentes), miembros de los concejos de distrito e intendentes, los cuales se realizan de acuerdo al Código Electoral, el primer domingo de diciembre, posterior a las elecciones nacionales para escoger presidente, vicepresidentes, diputados y regidores municipales.

¹² En este sentido, aspectos como la distribución por zona urbano, rural y mixta, sexo de los abstencionistas y edad, no podrán ser abordados en este caso particular por carencia de datos.

En términos generales, el abstencionismo en elecciones municipales es bastante mayor que el abstencionismo en los procesos electorales nacionales. Para las elecciones de 2002 el primero alcanzó un porcentaje de 77.3%, con una disminución leve a 76.2% en las elecciones municipales de 2006.

Como se muestra en el gráfico 3, en la mayoría de las provincias el abstencionismo disminuyó en las elecciones de 2006 con respecto al proceso electoral municipal anterior, solamente Alajuela y Guanacaste, manifiestan un pequeño aumento. De las provincias San José es la que ostenta mayores niveles de ausentismo de sus electores en las urnas, superior a un 80% en ambas elecciones, mientras que Guanacaste es la que cuenta con el porcentaje más bajo (63.0%, en 2002, y 65.1%, en 2006).

Gráfico 3
Costa Rica: Abstencionismo electoral por provincia, elecciones municipales 2002 y 2006



Fuente: Elaboración propia con base en datos del Tribunal Supremo de Elecciones.

Si se compara con la abstención a nivel nacional por cantón, se notará que en este caso el cantón con menores niveles de abstencionismo es Turrubares, caso en el que descendió de un 37.7% a 22.3%. Hojancha ostentaba el porcentaje más bajo en los procesos electorales de 2002-03.

Sin embargo, en los más recientes aumentó considerablemente de 32.7% a un 74.9%. Ambos son cantones de zona rural y mixta y con un padrón electoral que en diciembre de 2006 era de 3.768 electores en Turrubares y 4.514 en Hojancha (gráfico 4), además se encuentran en una posición intermedia en los índices de desarrollo social y desarrollo humano cantonal.¹³

¹³ El Índice de Desarrollo Social es elaborado por el Ministerio de Planificación y Política Económica (MIDEPLAN). Este indicador resumen mide las brechas sociales de los cantones y distritos del país y toma en cuenta las siguientes variables: Infraestructura educativa, acceso a programas educativos especiales, mortalidad infantil, defunciones de la población menor de 5 años respecto a la mortalidad general, retardo en talla de la población de primer grado de escuela, consumo promedio mensual de electricidad residencial y nacimientos de niños (as) de madres solas. Se mide en una escala de 1 a 100, donde 1, es el cantón que representa el rezago más alto y 100 el cantón con mejor situación sociodemográfica. La última medición, disponible en la página web de MIDEPLAN

El cantón con mayor porcentaje de abstencionismo en las elecciones de 2002 fue Heredia, con un 88.9%, seguido de Goicoechea (87.7%) y Desamparados (87.41%). En 2006 el cantón que presenta un porcentaje más alto en comparación al resto es San José (88.1%), seguido de Tibás (87,2%) y Desamparados (84.9%).

Todos estos cantones tienen en común que están ubicados en el Valle Central; se componen, mayoritariamente, por poblaciones de zona urbana y mixta; concentran una población bastante más grande con respecto a otros cantones; además, muestran posiciones más altas en los índices de desarrollo social y de desarrollo humano cantonal. En los cantones donde existe zona urbana, se observa que el abstencionismo es términos relativos, se manifiesta con más fuerza en zona urbana.

Posibles explicaciones al abstencionismo electoral municipal

Sobre el caso particular de las elecciones municipales que demuestran tener altos niveles de abstencionismo, diversas razones podrían explicar este comportamiento, aunque solamente pueden plantearse hipotéticamente pues no se cuenta, hasta el momento, con estudios que aborden el tema desde una perspectiva integral y a profundidad que podrían inferir sobre las causas del abstencionismo.

Como se mencionó en párrafos antecedentes Raventós Vorst et al (2005) realizan un estudio bastante detallado e integral acerca del perfil de los abstencionistas en las elecciones nacionales. De sus conclusiones, algunas podrían suponerse como posibles explicaciones al abstencionismo municipal. No obstante, como se ha observado a través del presente análisis este último tipo de abstencionismo electoral posee dinámicas particulares, especialmente cuando es observado cantón por cantón, lo que requiere formular otro tipo de hipótesis.

A partir de los resultados de las elecciones municipales de diciembre de 2002 (y enero de 2003), una hipótesis se relacionó al posible cansancio de los electores, debido a que el 2002, se llevaron a cabo elecciones nacionales y por primera vez desde que se instauró el Código Electoral actual en 1952, fue necesario realizar segunda ronda electoral, por lo que entre febrero y diciembre, se efectuaron dos elecciones presidenciales y la primera municipal.

Sin embargo, la leve disminución en el abstencionismo en las elecciones de 2006 provoca suponer que la influencia –si la hubo– pudo ser muy leve. Por tal motivo, es importante, analizar otro tipo de causas posibles, de tipo estructural y de cultura política.

En un estudio de opinión desarrollado por el Posgrado en Ciencias Políticas de la Universidad de Costa Rica y el grupo PROCESOS, se indagó a partir de una muestra de

(www.mideplan.go.cr) es de 1999. Por su parte, el Índice de Desarrollo Humano Cantonal, es un indicador más reciente desarrollado por el Observatorio del Desarrollo de la Universidad de Costa Rica y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo Humano y mide diferencias entre los cantones en cuanto a las “tres dimensiones del desarrollo humano, *in sensu* PNUD: una vida larga y saludable (longevidad), el conocimiento y el poder adquisitivo de las personas.” (Gutiérrez Espeleta y Odomeo Cubero, 2006, p. 7), en este caso la escala de medición oscila entre 0 y 1, donde 0 es el cantón más rezagado en términos de desarrollo humano y 1 el más desarrollado.

511 electores –en su mayoría del Área Metropolitana- a quienes se les aplicó una encuesta telefónica, la misma se realizó dos meses previos a la elección de diciembre de 2002.

Entre los principales hallazgos que se rescatan es el grado de importancia que los entrevistados manifestaron, para votar en las elecciones de alcaldes en comparación a las presidenciales. A partir de los datos obtenidos se pudo observar que mientras que un 56.3% de los entrevistados manifestaron que las elecciones presidenciales eran muy importantes, apenas un 31.2% opinó lo mismo con respecto a las de alcaldes.

Los entrevistados del grupo que consideran ‘poco importante’ votar para el caso de alcaldes fue de 17.4% y para presidentes de 6.8%. Una tendencia similar se observó en los que las consideraron ‘nada importante’, 11.4% para alcaldes y 5.5% para presidentes (Espinoza et al, 2003, p. 50).

Para Rodríguez y Madrigal (2003), para el caso de las elecciones del 2002, entre los principales factores que podrían explicar el alto ausentismo a las urnas se encuentran el abstencionismo propio de las elecciones nacionales (presidenciales, legislativas y municipales), la desconfianza a la labor municipal y la falta de sensibilización de la ciudadanía en cuanto al potencial de la elección para hacer al país más democrático.

A manera de conclusión

Si retomamos a Sartori (1994) cuando planteaba el concepto de “ingeniería constitucional”, como una metáfora que compara el diseño institucional con la ingeniería de una máquina, se destaca desde el presente análisis que el sistema electoral es el pilar fundamental en el engranaje institucional local, pues organiza la distribución del poder político en las municipalidades.

El análisis de los dos procesos electorales municipales deja entrever que algunos aspectos de su diseño inciden de forma negativa, principalmente sobre la participación de la ciudadanía, lo que de alguna manera provoca un alto grado de abstencionismo, aunque insistimos que a partir de nuestro análisis no se puede demostrar una relación causal entre las variables, pues esto requiere de una investigación empírica más exhaustiva. No obstante, a nivel teórico se pueden plantear algunos argumentos y recomendaciones.

En primer lugar, la concurrencia de elecciones de regidores con las elecciones nacionales provoca un efecto de arrastre, que es contradictorio con el discurso de autonomía municipal que se ha venido promulgando a partir del Código Municipal de 1998. Aquí entramos en un tema de institucionalidad informal, y es el del apoyo que brindan los líderes comunales, candidatos a regidores, en las campañas electorales presidenciales. Sin embargo, cabe preguntarse qué tanto beneficia este sistema de incentivos informales al apoyo de los partidos políticos.

Aunque no se ha abordado en este análisis, por motivos de espacio, durante el 2002 y el 2006, nos damos cuenta que es imprescindible para el fortalecimiento del sistema electoral a nivel municipal y del sistema de partidos, un adecuado establecimiento de un sistema de financiamiento político.

Ante tal afirmación es importante destacar que existe un fuerte desafío al analizar el financiamiento político a nivel local, si bien en una primera dimensión podemos destacar que el Tribunal Supremo de Elecciones exige la rendición de informes sobre los aportes económicos recibidos a las campañas electorales,¹⁴ el Tribunal y la Contraloría General de la República, como órgano auxiliar en esta materia, requieren de bastante tiempo para fiscalizarlos por lo que hay ausencia de datos a la fecha de la presente investigación.

El fenómeno de la carencia de financiamiento estatal es algo que afecta a los partidos (sobre todo pequeños y emergentes) a nivel de elecciones nacionales, como en las elecciones municipales. De modificarse el sistema de financiamiento político para incluir los procesos electorales municipales, éste debe de constituirse equitativamente; es decir, bajo reglas que no restrinjan el acceso al financiamiento político a partidos más pequeños, aunque manteniendo ciertos criterios proporcionales de distribución para no aumentar enormemente el gasto público en este rubro, procurando que la contribución estatal se destine, no solamente a campañas electorales, sino también al fortalecimiento institucional de los mismos partidos.

Bibliografía

- Alfaro, R. (2002a). Elecciones municipales y debilitamiento del respaldo electoral bipartidista en Costa Rica. Período 1986-2002. *Anuario de Estudios Centroamericanos*, 28(1-2), 89-135.
- Alfaro, R. (2002b). *Magnitud y direccionalidad del cambio electoral en las elecciones municipales en Costa Rica 1994-2002*. Ponencia presentada para el Octavo Informe sobre el Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible.
- Carey, J. (1996). *Term Limits and Legislative Representation*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Fernández, Ó. (2001). Representación parlamentaria en la Costa Rica de hoy. En J. Rovira Mas (Ed.), *La democracia de Costa Rica ante el siglo XXI* (pp. 559-574). San José: Editorial de la Universidad de Costa Rica.
- Gutiérrez Espeleta, E., y Odomeo Cubero, P. (2006). *Índice de Desarrollo Humano Cantonal*. San José: Observatorio del Desarrollo (UCR), PNUD.
- Lipset, S. M. (1992). Algunos requisitos sociales de la democracia: desarrollo económico y legitimidad política. En A. Battle (Ed.), *Diez textos básicos de Ciencia Política* (pp. 113-150). Barcelona: Editorial Ariel.
- North, D. (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Raventós Vorst, C., Fournier Facio, M. V., Ramírez Moreira, O., Gutiérrez Espeleta, A. L., y García Fernández, J. R. (2005). *Abstencionistas en Costa Rica: ¿Quiénes son? y ¿Por qué no votan?* San José: Editorial de la Universidad de Costa Rica, IIDH/CAPEL y Tribunal Supremo de Elecciones.
- Rodríguez, F., y Madrigal, J. (2003). El malestar con la política y las elecciones de alcaldes de 2002. En F. Rodríguez y F. Zeledón (Eds.), *Elección en las alcaldías*

¹⁴ Art. 176bis, Código Electoral.

- 2002: *¿Una nueva esperanza democrática?* San José: Universidad de Costa Rica.
- Sánchez, F. (2001). Sistema electoral y partidos políticos: incentivos hacia el bipartidismo en Costa Rica. *Anuario de Estudios Centroamericanos*, 27(1).
- Sartori, G. (1994). *Ingeniería constitucional comparada: una investigación de estructuras, incentivos y resultados* (R. Reyes Mazzoni, Trad.). México, D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Vallès, J., y Bosch, A. (1997). *Sistemas electorales y gobierno representativo*. Barcelona: Ariel Ciencia Política.
- Vargas, J. P. (2007). *Tipología de las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo en el sistema presidencialista costarricense, 1994-2006*. Inédito, tesis de doctorado en Gobierno y Políticas Públicas, Universidad de Costa Rica, San José.