

## CAPÍTULO

## 5

## APORTES A LA DELIBERACIÓN

## Desafíos de la democracia electoral municipal en Costa Rica

## HALLAZGOS RELEVANTES

- A diferencia de la democracia electoral nacional, que tiene varias décadas de haber estabilizado sus reglas y funcionamiento, el sistema electoral municipal actual es reciente y ha sido profundamente reformado en las últimas décadas. Los principales cambios son la elección directa de alcaldías, desde el año 2002, y las elecciones de todas las autoridades municipales unificadas y no concurrentes, que datan de 2016.
- En 2020, se interrumpe la tendencia al crecimiento en la participación electoral en los comicios municipales para elegir autoridades municipales, que se había registrado desde 2006.
- Los partidos políticos tradicionales (PLN y PUSC) prolongaron en 2020 su hegemonía en las alcaldías y las regidurías, aunque con un nuevo episodio de debilitamiento de su respaldo. Este debilitamiento de las agrupaciones nacionales se ha acompañado de un repunte de los partidos cantonales. Por otra parte, no hay un claro control partidario de los concejos municipales, debido al multipartidismo fragmentado y a la ausencia de mayorías, un fenómeno predominante desde 2002.
- Las elecciones municipales de 2020 ratifican la tendencia creciente en la participación de partidos locales en las elecciones municipales, e incluso la consolidación de algunos de estos, por cuanto se adueñaron de la mayor cantidad de curules municipales hasta ahora registrada.
- En Costa Rica existen patrones territoriales del voto, denominados ecologías del voto. Según el análisis de estas ecologías, hay regiones del país con intensa actividad electoral combinadas con otras de muy bajo activismo.
- Un novedoso análisis de los efectos de la desigualdad de los salarios en la movilización electoral de la ciudadanía en el ámbito cantonal revela que, conforme incrementa la desigualdad en las localidades, disminuye la participación electoral.
- Se incrementó la reelección en las alcaldías municipales, lo cual obstaculizó la rotación y renovación del liderazgo local. Esto margina, aún más, a sectores tradicionalmente excluidos, como las mujeres.

## NUEVOS APORTES PARA LA TOMA DE DECISIONES

- Mediante el estudio sobre el tránsito de un régimen parlamentarista a uno presidencialista en el plano municipal, se pueden examinar las complejas relaciones entre las normas del sistema electoral, la participación ciudadana y el funcionamiento de la representación política local. En particular, posibilita abrir una discusión sobre las eventuales tensiones entre las normas de la reelección indefinida a cargos de elección popular con institutos como la beligerancia política, y los niveles de participación electoral.
- El estudio de las ecologías de participación electoral basadas en el análisis detallado de la votación por junta receptora de votos le permitiría al TSE y al Instituto de Formación y Estudios en Democracia desarrollar estrategias localmente diferenciadas para incentivar la participación de la ciudadanía, y a los partidos políticos, para conocer las distintas intensidades de la concurrencia a las urnas y sus posibilidades de mayor rédito en las urnas a partir de ese conocimiento.
- Entender mejor los efectos de la desigualdad económica sobre la participación electoral puede servir a las instituciones del Estado costarricense para promover acciones orientadas a profundizar en el análisis de los efectos de políticas sociales y de fomento productivo, con el fin de reducir las brechas existentes en los niveles de participación.
- El aumento de la reelección en las alcaldías, dominadas por hombres, con el mismo partido o con otro, plantea la importancia de discutir varias reglas vigentes del sistema electoral: la norma de la reelección indefinida, la tensión entre esta norma y el instituto de la beligerancia política, y la conveniencia de expandir la paridad de género.



## CAPÍTULO

## FORTALECIMIENTO DE LA DEMOCRACIA

## 5

## / Desafíos de la democracia electoral municipal en Costa Rica

INDICE	Introducción
Hallazgos	175
Nuevos aportes para la toma de decisiones	175
Introducción: el sistema electoral de la democracia local es de reciente data	177
La participación ciudadana en las elecciones municipales	178
En 2020 se estanca participación electoral local luego de tres elecciones de incrementos	178
Se consolidan el pluripartidismo y las municipalidades divididas	179
Una mirada a los partidos cantonales	183
<b>Desafíos de la participación ciudadana en las elecciones municipales</b>	<b>184</b>
Grandes disparidades territoriales del voto municipal	185
Ecosistemas del voto municipal contrastan con los de comicios nacionales	185
Desigualdad salarial y sus efectos políticos: una mirada desde lo local	188
Patrones de la reelección en cargos municipales en 2020	194
Perspectiva de género en la reelección a cargos municipales	196
Conclusiones, agenda de investigación y temas para la deliberación política municipal	196

En la democracia local costarricense actual, se celebran elecciones municipales unificadas (todos los cargos se eligen simultáneamente) y en una fecha no concurrente con los comicios nacionales. En estos procesos, se nombra por elección popular a los poderes Ejecutivo (alcaldías municipales) y Legislativo (concejos municipales) locales, sin límites sobre la reelección.

Esto configura un régimen presidencialista en el plano municipal, muy reciente, pues la elección directa de las alcaldías se aprobó en 1998 y entró a regir en 2002. Por su parte, la unificación completa de los comicios de todas las autoridades municipales se aprobó en 2009 y ha estado en vigencia desde 2016.

La evolución del régimen electoral municipal contrasta con la evolución de la democracia en el ámbito nacional. Incluso, durante varias décadas existió en el país un modelo híbrido: democracia en el plano nacional, pero serias limitaciones democráticas en el nivel local. Así, mientras en el nivel nacional la democracia estaba claramente enraizada en la segunda mitad del siglo XX y ha mostrado una madurez y estabilidad en sus reglas, en el nivel municipal hubo una sucesión de regímenes políticos en las últimas décadas: se pasó de un régimen personalista, cuyas raíces pueden datarse a los primeros años de la vida republicana del país (1835-1970), a uno parlamentario (1970-2002) y, finalmente, al presidencialismo local (desde 2002).

A pesar de las diferencias, tanto la democracia electoral nacional como la local comparten una característica esen-

cial: las elecciones son limpias, libres, periódicas, y sus resultados reflejan la voluntad popular. En la celebración de estos procesos, el TSE cumple roles fundamentales: administra las elecciones y es juez electoral, promulga jurisprudencia que incide en las reglas de la contienda, dentro del marco constitucional vigente.

En este texto se analiza en qué medida la democracia electoral local costarricense contribuye a la aspiración del desarrollo humano, en cuanto a propiciar las más amplias oportunidades para la participación electoral de la ciudadanía. Estas oportunidades son decisivas para la toma de decisiones locales, así como para la conformación del gobierno municipal y de los representantes políticos comunales. Además, el documento estudia si las reglas del juego y las autoridades locales crean y promueven iniciativas para atender los rezagos y déficits que limiten u obstaculicen el involucramiento de la ciudadanía y, en especial, su participación electoral. Los hallazgos de estas miradas en profundidad indican que aún persisten serios problemas e importantes desafíos políticos en la democracia electoral municipal.

Concretamente, la participación electoral de la ciudadanía muestra grandes disparidades territoriales. Algunas zonas del país muestran un activismo electoral local comparable con el exhibido en los comicios nacionales, al mismo tiempo que otras regiones se destacan por su bajísimo nivel de asistencia a las urnas. Un análisis exploratorio de la relación entre la desigualdad de los ingresos –con la novedad del uso de mediciones cantonales en esta materia– y la participación electoral corrobora que los municipios más desiguales del país son los de menor afluencia de votantes. Por último, la tendencia a la reelección en las alcaldías es creciente, lo cual bloquea los intentos de rotación y renovación del liderazgo local.

El presente Informe sobre la democracia electoral municipal se divide en tres secciones. El primer apartado corresponde a la participación ciudadana en las elecciones municipales en la actualidad; abarca los temas de participación electoral, oferta partidaria y cambios en los apoyos a los partidos políticos en los comicios municipales recientes. La segunda sección analiza, a la luz de metodologías novedosas, los retos de la democracia electoral local, e incluye estudios sobre ecologías locales de asistencia a las urnas, los efectos de la desigualdad en la participación electoral y las tendencias de la reelección municipal. En la tercera y última parte del texto, se discuten la agenda de investigación futura y algunos temas para la deliberación política municipal.

### La participación ciudadana en las elecciones municipales

La reciente instauración de la democracia electoral municipal en Costa Rica, a finales del siglo anterior, trajo consigo cambios en la dinámica de la política local. Las principales modificaciones están relacionadas con los actores políticos que compiten por los puestos en los ayuntamientos: se incrementó la cantidad de cargos de elección popular, así como la oferta partidaria, esta última impulsada por el fortalecimiento de las agrupaciones cantonales, con lo cual se consolidó el multipartidismo local. Por otra parte, se expandieron los derechos políticos de la ciudadanía.

### Cuadro 5.1

#### Indicadores seleccionados de las elecciones municipales. 2002-2020

Indicador	2002	2006	2010	2016	2020
Padrón electoral <sup>a/</sup>	2.331.459	2.603.770	2.866.217	3.178.364	3.398.338
Juntas receptoras de votos	6.819	4.852	5.250	5.630	5.755
Partidos políticos que compiten	34	45	46	59	86
Coaliciones <sup>b/</sup>			7	4	7
Cargos electivos	4.900	4.941	4.971	6.069	6.138
Candidaturas inscritas	16.243	15.919	15.862	31.877	33.873
Alcaldías	81	81	81	81	82
Vicealcaldías <sup>c/</sup>	162	162	162	162	164
Regidurías <sup>d/</sup>	1.002	1.006	990	1.010	1.016
Síndicos	928	938	944	960	972
Concejales de distrito	3.648	3.688	3.712	3.776	3.824
Intendentes	8	8	8	8	8
Concejales municipales de distrito	64	64	64	64	64
Viceintendencias			8	8	8

a/ Por tratarse de elecciones locales, la cifra no incluye electores en el extranjero.

b/ La figura existió a partir de las elecciones de 2010. Solo incluye uniones de dos o más partidos.

c/ En las elecciones de 2002 y 2006 este cargo correspondía a alcaldías suplentes.

d/ En las elecciones de 2002, 2006 y 2010, las regidurías no se elegían de forma simultánea al resto de cargos. Por este motivo, no se incluyen en el total de cargos por elegir.

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

En esta sección del documento, se estudian los principales resultados de las elecciones municipales costarricenses. En aquellos temas que así lo ameriten, el análisis se remonta a 1953. En otros aspectos, el estudio pone énfasis en las elecciones municipales de este siglo (2002-2020). La combinación de miradas de largo y mediano plazo en este texto contribuye a comprender mejor las dinámicas políticas locales prevaecientes hoy en la democracia electoral municipal. El propósito de este apartado es descriptivo: se procura identificar tendencias en la participación ciudadana electoral, que luego, en las secciones siguientes, se abordan con mayor profundidad de análisis y utilizando fuentes de información novedosas.

### En 2020 se estanca participación electoral local luego de tres elecciones de incrementos

El domingo 2 de febrero de 2020, se realizaron en Costa Rica los quintos comicios para elegir autoridades municipales en los 82 municipios y 486 distritos del país. Por primera vez, el recién creado cantón de Río Cuarto eligió a sus autoridades locales. En esta oportunidad, compitieron 33.873 candidaturas y se designaron en total 6.138 representantes (cuadro 5.1). Los comicios se desarrollaron en un marco de respeto de los derechos civiles y políticos de todas las personas, bajo la administración del TSE. Además, los resultados respondieron fielmente a la voluntad popular.

La participación electoral fue de un 36% del padrón, apenas un punto porcentual arriba de las elecciones de 2016, por lo que se frenó una tendencia de incremento de la asistencia a las urnas en este nivel local que se venía experimentando a lo largo del presente siglo. La baja concurrencia promedio en todo el país contrasta con importantes disparidades de la participación entre los municipios del país. Por ejemplo, en el municipio de mayor participación votó el 69% de los empadronados, equiparable a una elección nacional, mientras en el de menor participación sufragó únicamente uno de cada cuatro electores con derecho a elegir (25%).

En Costa Rica, el nivel de participación electoral en las elecciones municipales ha estado en promedio alrededor de treinta puntos porcentuales por debajo de las elecciones nacionales, un fenómeno observado también en otras democracias. En el ámbito internacional, la baja participación en contiendas locales se atribuye al hecho de que dichos comicios son considerados como elecciones de segundo orden y, por ende, de menor relevancia en perspectiva comparada (Heath et al., 1999; Müller, 1988; Trounstone, 2013; Holbrook y Weinschenk, 2013).

En los comicios municipales de 2020, una vez más el electorado de localidades urbanas se abstuvo de participar en mayor medida que el de comunidades rurales (Alfaro, 2002 y 2008; Alfaro y Gómez, 2016). Los cantones cabecera de provincia (San José, Alajuela, Heredia, Cartago, Puntarenas, Liberia y Limón) encabezan los lugares con mayor ausentismo en las urnas en las respectivas provincias. En este grupo también se incluyen centros densamente poblados, como Desamparados, Goicoechea, La Unión y Tibás. En estos cantones, el ausentismo superó el 70% de los electores. Por lo contrario, los cantones con menor abstencionismo son principalmente rurales, y entre ellos sobresalen Río Cuarto, Turubares, Nandayure, Dota y San Mateo (localidades en las que alrededor del 65% del electorado concurrió a las urnas). El análisis de los patrones de participación revela importantes similitudes a lo largo del tiempo; es decir, las municipalidades

que reportan los niveles más altos y más bajos de participación tienden a ser las mismas en las cinco elecciones de este siglo (gráfico 5.1).

### Se consolidan el pluripartidismo y las municipalidades divididas

Dos fueron los principales resultados de las elecciones municipales del 2020: por una parte, el PLN sigue siendo el partido político que logra obtener mayor número de alcaldías, aunque con una cantidad menor que hace cuatro años; y por otra, no hay un claro control partidario de los concejos municipales debido al multipartidismo fragmentado. De hecho, se prolonga la composición pluripartidista y sin mayorías que ha primado desde el 2002 (Alfaro Redondo, 2006).

El predominio del PLN en las alcaldías municipales se redujo con respecto al 2016, pues ganó 43 de las 82 en disputa (versus 50 cuatro años antes), lo cual representa el 52% de los gobiernos locales. Muy por debajo lo siguió el PUSC con 15 alcaldías, que aumentó ligeramente su número de alcaldías, frente a 14 obtenidas en 2010. El PAC, el partido en el gobierno, ganó 4 alcaldías, dos menos que cuatro años atrás (gráfico 5.2).

La distribución de las regidurías municipales en 2020 revela, también, que el PLN sigue siendo la agrupación con más escaños. En una perspectiva de largo plazo, el PLN ha alcanzado el 47% de todas las regidurías nombradas a lo largo de 67 años (1953-2020). En 2020 el PLN se adueñó de 171 de los 508 escaños; es decir, 3 de cada 10 regidurías son liberacionistas. Al igual que con las alcaldías, el dominio verdiblanco se ha ido reduciendo sostenidamente con el paso del tiempo. En 1953, 7 de cada 10 representantes pertenecían al PLN; treinta años más tarde (en 1982) eran 6 de cada 10, y en 1998 llegó a 4 de 10.

El PUSC, el otro partido tradicional, también ha experimentado un debilitamiento de su presencia en las municipalidades y esto ha favorecido al pluripartidismo. En 1990, la mitad de todas las regidurías del país quedaron en manos del PUSC. En 2020 esa cifra correspondía solo a 2 de cada diez. Como se aprecia en el gráfico 5.3, los concejos municipales

se han tornado más diversos y fragmentados, debido a la aparición y competencia de más partidos políticos.

Sumada a la erosión del apoyo del PLN y del PUSC, la débil presencia del partido oficialista, el PAC, en las elecciones locales, particularmente en los comicios de 2020, en los cuales obtiene la cifra más baja de regidurías (32 escaños) de su historia, crea las condiciones para que otras agrupaciones compitan y se adueñen de curules. De esa forma, se ha consolidado el multipartidismo.

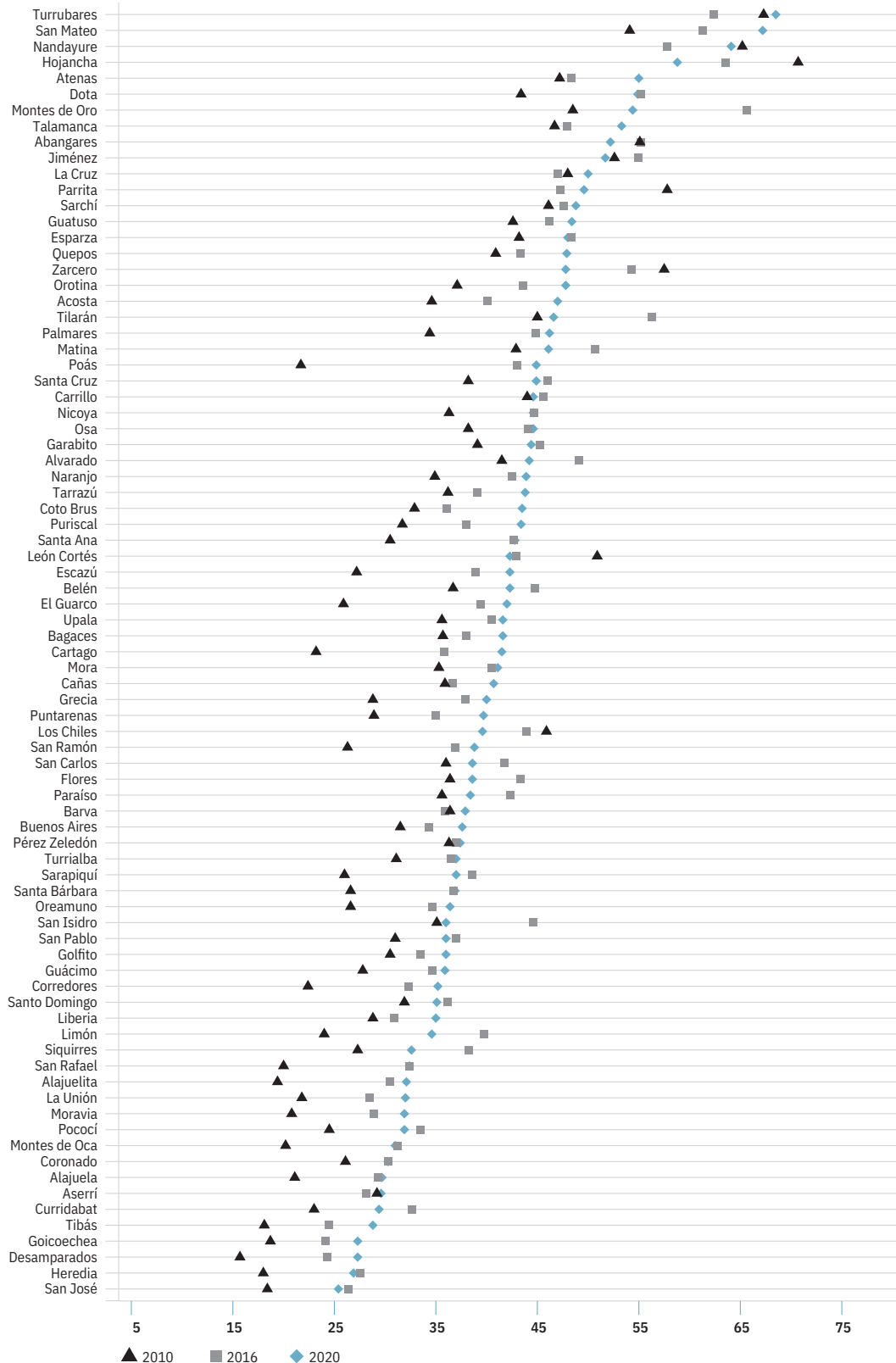
Como la composición de los concejos municipales ha estado caracterizada por el pluralismo partidario, se utiliza un indicador denominado gobierno local dividido. Este indicador clasifica a los cantones de acuerdo con dos aspectos: la conformación partidaria de los concejos y la agrupación que controla la alcaldía. Las categorías del indicador son:

- **Gobierno unido:** cantones donde un mismo partido ganó la alcaldía y, además, cuenta con la mayoría de las regidurías en el concejo municipal (50+1).
- **Gobierno dividido con primera minoría:** cantones sin mayoría de regidurías de uno de los partidos en el concejo, pero donde un mismo partido logra la alcaldía y, además, la primera minoría.
- **Gobierno dividido con oposición fuerte:** cantones que tienen la alcaldía de un partido, pero la mayoría de las regidurías del concejo pertenece a otro partido.
- **Gobierno fragmentado:** cantones en los cuales la alcaldía pertenece a un partido y todos los partidos tienen igual número de regidurías.

Entre 2002 y 2020, la mayoría de los ayuntamientos han tenido una conformación política dividida, con niveles que varían entre mayor división (fragmentados) y fuerte oposición. Los casos de gobiernos unidos han sido tradicionalmente pocos. En el 2020, en 27 municipios del país (33%), hay gobiernos locales en los que una misma agrupación controla la alcaldía y

Gráfico 5.1

**Participación en elecciones municipales, según cantón. 2010-2020**  
(en porcentajes)



Fuente: Guzmán, 2020a, con datos del TSE.



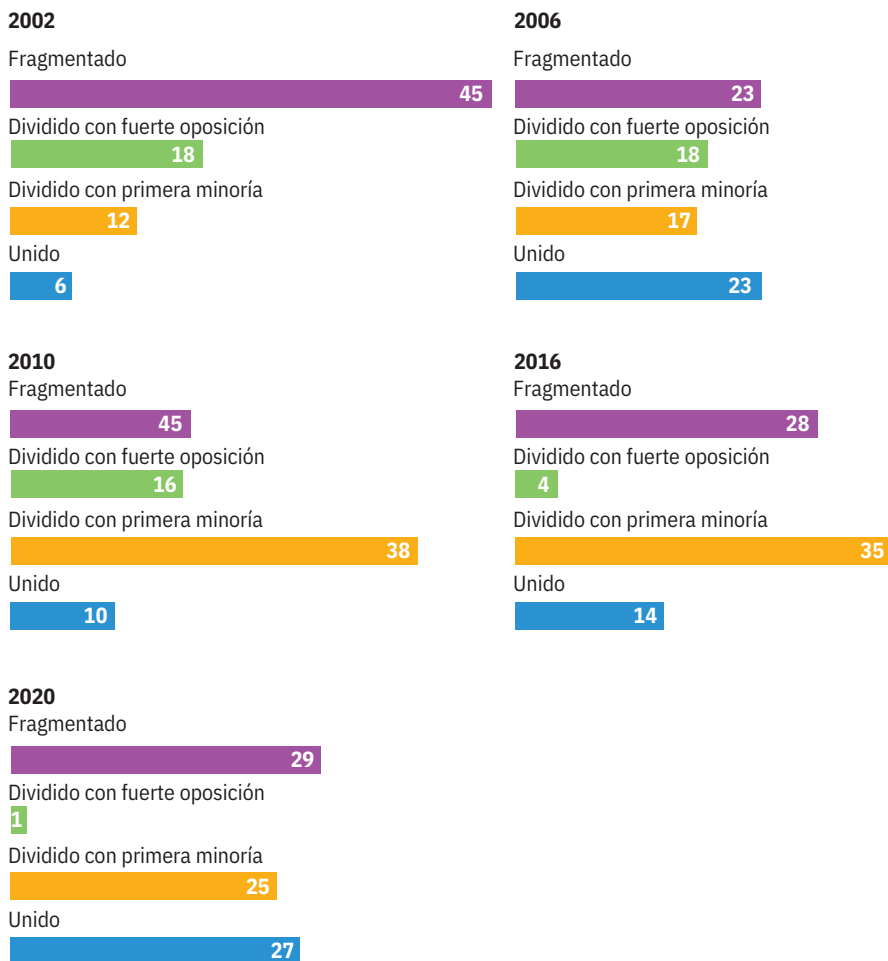
posee mayoría en el concejo municipal. En este escenario, el principal partido político se encuentra en una posición política favorable para sus intereses, pues, en principio, la alcaldía cuenta con el respaldo de las regidurías de su propio partido para tomar las decisiones por mayoría en el concejo. Dentro de este grupo sobresale el caso del municipio de Turrubares, uno de los dos cantones con gobierno unido que quedó en manos de un partido cantonal: Comunal Unido. Diecisiete municipios en esta condición son controlados por el PLN. Cabe mencionar que casi todos los casos en esta categoría están ubicados fuera del Valle Central y son cantones rurales, excepto Alajuelita, Tibás y Moravia.

El otro extremo lo constituyen los municipios con alta fragmentación (29 cantones), con alcaldías de una agrupación y concejos municipales muy divididos. Dentro de estos últimos destacan 3 municipios: Nicoya, Santa Cruz y Nandayure, cuya alcaldía quedó en manos de una agrupación cantonal. Los restantes 26 corresponden a gobiernos divididos, aunque con distintos niveles de fragmentación: el partido de la alcaldía no tiene mayoría, pero es la fracción más grande y solo uno tiene una oposición fuerte en el concejo. Los cantones con gobiernos divididos con primera minoría son en su gran mayoría urbanos y densamente poblados, con excepciones como Upala, Sarapiquí, Garabito y Golfito. Por último, en el cantón de Grecia la alcaldía enfrenta una oposición considerable, pues solo cuenta con una regiduría de su mismo partido (gráfico 5.4).

En general, los bajos niveles de asistencia promedio a las elecciones municipales se han dado independientemente del hecho de que los sistemas de partidos locales (al igual que el sistema de partidos nacional) experimentaran grandes transformaciones. Si bien sería esperable que una mayor oferta de partidos estimule la afluencia de electores, según los datos disponibles el incremento de agrupaciones competidoras en el ámbito municipal, en particular las cantonales, no ha repercutido en una mayor movilización de votantes en la mayoría de localidades.

Gráfico 5.4

## Distribución de las municipalidades, según tipo de gobierno y año



Fuente: Alfaro Redondo, 2020, con datos del TSE.

En el presente apartado, se estudian los cambios en los sistemas de partidos locales en el largo plazo. Es importante considerar que, por el momento, no es posible señalar un patrón sistemático en la relación de largo plazo entre el tránsito hacia sistemas multipartidistas y los niveles participativos electorales, debido a la distorsión que pudieron haber tenido, sobre esta última variable, los cambios sustantivos en el sistema electoral y en los regímenes políticos subnacionales.

Como se vio, durante cuatro décadas y media (entre 1953 y 1994) el sistema de partidos nacional y local estuvo

dominado por dos fuerzas partidarias: el PLN y la oposición al liberacionismo representada por varias fuerzas que posteriormente se agruparon en el PUSC. Es decir, en los ámbitos nacional y local existía, con pocas excepciones, el mismo sistema de partidos políticos. En este período, el PLN y el principal partido opositor al PLN concentraban una gran mayoría de representantes populares locales, y así se aseguraban la elección de sus partidarios como ejecutivos municipales. A finales de la década de los años noventa, el bipartidismo local empezó a dar señales de debilitamiento, con lo cual



se anticipó a lo ocurrido en el nivel nacional unos años después. Desde entonces, los partidos tradicionales nacionales han venido perdiendo terreno localmente, un fenómeno que coincide en el tiempo con la elección directa de las alcaldías. Las bases partidarias locales de estas agrupaciones se han erosionado y enfrentan una mayor competencia (cuadro 5.2).

El surgimiento de nuevas agrupaciones políticas se ha asociado a un fenómeno local: la figura de los partidos cantonales. Estos encontraron, en el debilitamiento de los partidos nacionales, una oportunidad para su expansión, y este ha sido uno de los factores que han provocado la ruptura de la hegemonía de dichos partidos en el ámbito local.

Interesantemente, no se identificó un patrón geográfico en la expansión de la presencia territorial de los partidos cantonales. Se ubican en cantones urbanos, rurales, grandes o pequeños, con altos o bajos niveles de desarrollo, centro o periferia. En otras palabras, se han extendido territorialmente cubriendo cada vez más regiones del país, pero sin que sea posible discernir alguna tendencia especial. Con todo, debe recordarse que la creciente presencia cantonal ha estado relacionada con una fuerte fluidez en la oferta partidaria: más de la mitad de los 205 que han competido en las municipales desde 1953 solo lo han hecho en una elección. Solo 19 partidos han participado en cinco o más elecciones. Es decir, la mortalidad es un fenómeno frecuente en este tipo de agrupaciones (cuadro 5.3).

### Una mirada a los partidos cantonales

La creciente presencia de partidos políticos cantonales en las elecciones locales amerita detenerse a examinar con más detalle su evolución. Debe recordarse que, a pesar de que estos partidos obtuvieron sus mejores resultados electorales en las primeras dos décadas de este siglo, tienen una larga tradición histórica en el país. La Ley de Elecciones de 1932 habilitó la existencia de partidos cantonales, y los primeros en inscribirse se remontan a 1949 (Blanco, 2002). Según han señalado los estudios sobre esta materia, su desarrollo ha sido irregular y discon-

#### Cuadro 5.2

### Cantidad de partidos políticos que participaron en las elecciones municipales. 2002-2020

Tipo de partido	2002	2006	2010	2016	2020
Nacional	11	13	9	12	14
Provincial	4	6	2	4	9
Cantonal	19	24	35	43	54
<b>Total</b>	<b>34</b>	<b>43</b>	<b>46</b>	<b>59</b>	<b>77</b>

Fuente: Tribunal Supremo de Elecciones.

#### Cuadro 5.3

### Partidos que han participado en las elecciones municipales. 1953-2020

Número de elecciones	Número de partidos	Ejemplos
1	119	Nueva República
		Unidos Podemos
		La Gran Nicoya
		Actuemos Ya
		Moravia Progresista
2	48	Alianza Demócrata Cristiana
		Nueva Generación
		Alianza por Palmares
		Avance Montes de Oca
		Auténtico Labrador
3 a 4	19	Republicano Nacional
		Independiente Belemita
		Frente Amplio
		Verde Ecologista
		Movimiento Avance Santo Domingo
5	5	Pueblo Unido
		Acción Laborista Agrícola
		Movimiento Libertario
		Acción Ciudadana
		Acción Cantonal Siquirres Independiente
6	10	Unión Nacional
		Auténtico Limonense
		Curridabat Siglo XXI
		Del Sol
		Renovación Costarricense
7 a 9	3	Demócrata (7)
		Independiente (8)
		Unidad Social Cristiana (9)
10 o más elecciones	1	Liberación Nacional

Fuente: Alfaro Redondo, 2020.

tinuo (Blanco, 2002), un indicador de un proceso inédito de profundización de la democracia local (Rivera y Calderón, 2005) o una expresión de un sistema de partidos fluido, inestable y en transición (Alfaro Redondo y Zeledón, 2003).

En las elecciones municipales en el período 2002-2016, como se vio, no solo se experimentó un incremento en el número de partidos políticos participantes, sino también en la proporción de esos con carácter cantonal (Alfaro Redondo, 2008; Cascante, 2016). Esta tendencia se profundizó en 2020: según el TSE participaron 78 partidos, 19 más que en la elección del 2016, 54 de los cuales son agrupaciones cantonales y 9 provinciales. Además, compitieron 6 coaliciones de partidos, una figura que, aunque podría usarse en elecciones presidenciales y legislativas, se ha utilizado principalmente en comicios locales.

La evolución histórica de los partidos cantonales puede ser descrita por una periodización que emplea el criterio de la cantidad de elecciones en las que permanecen compitiendo de manera consecutiva estas agrupaciones, para clasificar los distintos períodos. Este criterio permitió distinguir cuatro grandes períodos:

- *Aparición de los partidos regionales (1897-1948)*: en este período, las agrupaciones que surgen tienen arraigo regional y provincial, más que municipal estrictamente. Sobresalen casos como Confraternidad Guanacasteca, Provincial Josefino (1921), Unidad Provincial de Heredia, Pro Limón (1930) y Republicano Alajuelense (1934).
- *Surgimiento de los partidos cantonales (1949-1978)*: esta etapa se caracteriza por la fuerte inestabilidad de las agrupaciones cantonales que emergen. Incluso, algunas se inscribieron y no participaron en las contiendas. A lo largo de estas décadas surgieron cuatro partidos cantonales, pero ninguno logró participar en más de una elección. Destacan los casos de Unión Independiente de Turrialba (1953), Frente Democrático Palmareño (1966) y Unión Desamparadeña

Independiente (1970). Asimismo, Alianza Desamparadeña es el primer partido cantonal en obtener un escaño municipal en 1978. Además de la corta vida de estos partidos, tiene lugar un fenómeno denominado *efecto trampolín*, consistente en que los partidos se inscribían a escala local (donde era más fácil cumplir los requisitos) y, posteriormente, modificaban sus estatutos para convertirse en un partido político provincial o nacional, con el fin de competir en todo el país en las elecciones presidenciales o legislativas. De acuerdo con los datos del TSE, 17 partidos políticos utilizaron este mecanismo. Entre ellos destacan: Partido Republicano Calderonista, Unión Generala y Socialista Costarricense, transformados en nacionales; y Acción Laborista Agrícola y Obrero Campesino, en provinciales.

- *Estabilidad de los partidos cantonales (1982-1998)*: se trata de una etapa en la cual las agrupaciones que surgen logran mantenerse vigentes a lo largo de varias elecciones, y así rompen la inestabilidad del período anterior. Uno de los casos más emblemáticos de este período es el de Alajuelita Nueva, que conquistó un escaño municipal en 1982 y lo conservó durante siete elecciones consecutivas, en pleno apogeo del bipartidismo. En este período, se da una creciente y gradual tendencia en la aparición de agrupaciones cantonales cada vez en más localidades del país, tanto urbanas como rurales (Alfaro Redondo y Zeledón, 2003).
- *Expansión de los partidos cantonales en la dinámica electoral y la gobernanza municipal (2002-actualidad)*: constituye el período de mayor auge de las agrupaciones cantonales. Estas se mantienen en el tiempo e, incluso, algunas controlan la alcaldía municipal durante varias elecciones. Entre ellas están Yunta Progresista Escazuceña, Curridabat Siglo XXI y Somos Moravia. Además, en esta etapa en varios cantones hay más de un partido local compitiendo, como en los casos de Desamparados, Goicoechea y, más recientemente, Sarchí.

Desde el punto de vista de la representación política, los partidos cantonales también han ganado terreno en la asignación de escaños de regidurías municipales. En 2002 obtuvieron 13 regidurías (3%) de las 501 electas. Cuatro años más tarde (2006) alcanzaron 22 curules municipales (4% del total). En 2010 y 2016 esa cantidad ascendió a 28 y 31, respectivamente (para un 6% del total). En los comicios de 2020 eligieron 52 regidurías, equivalentes al 10% de las 508 disponibles. En cuanto a las alcaldías, las agrupaciones cantonales han controlado 2 en 2002-2006, incrementaron a 4 en 2006-2010, volvieron a 2 en 2010-2016, subieron de nuevo a 4 en 2016-2020, y para el 2020-2024 alcanzaron la cifra más alta, con 9 alcaldías en cantones de 5 provincias del país.

### Desafíos de la participación ciudadana en las elecciones municipales

Los bajos niveles promedio de participación ciudadana en los comicios municipales en Costa Rica requieren ser estudiados con más detalle, con el fin de comprender cuáles desafíos entrañan para la calidad de la democracia electoral local. En principio, es deseable que, en toda democracia, se remuevan todos los obstáculos, tanto sociales como políticos y legales, para que la ciudadanía pueda participar en la elección de sus representantes políticos. Por ello, es importante indagar si existen factores que pudieran obstaculizar esa participación. Un primer paso de esta exploración es entender, de manera más precisa, los niveles de participación ciudadana en las elecciones municipales –debe recordarse que en un mismo día electoral ocurren en el país más de ochenta competencias locales distintas–, si hay patrones espaciales discernibles y si estos se relacionan o no con factores que desestimulen esa participación.

En esta sección se realiza, precisamente, un análisis en profundidad de la participación ciudadana electoral, con el fin de identificar factores que puedan vincularse con los niveles de votación observados en los comicios locales. Se estudian los contrastes territoriales de la afluencia

de la ciudadanía a las urnas y los efectos tanto de la desigualdad económica en la movilización electoral como de los factores asociados a la elección en los cargos municipales. Los hallazgos aportarán elementos para discutir sobre los alcances y las limitaciones de la política electoral municipal.

### Grandes disparidades territoriales del voto municipal

En Costa Rica existen fuertes disparidades territoriales en la participación ciudadana en las elecciones municipales. Por ser descentralizadas las elecciones municipales, los factores que movilizan el voto son distintos en las diversas localidades del país.

La participación electoral es clave para una democracia (Schumpeter, 1947; Jackman, 1987; Jackman y Miller, 1995; Blais y Dobrzynska, 1998; Franklin, 2004). Aunque no hay un umbral teóricamente aceptado sobre la suficiencia o deseabilidad del nivel de participación, en términos generales se acepta que una mayor participación es preferible a una menor. Esto se debe a que una mayor participación se asocia con un mayor interés y seguimiento de la ciudadanía acerca de los asuntos públicos locales. En ese sentido, en las zonas con menor porcentaje de votación, la ciudadanía está más desconectada del mundo político y de las decisiones que ahí se toman. Para comprender mejor los contrastes de la participación electoral municipal mencionados, se construyeron mapas de calor, los cuales muestran las zonas o regiones con mayor concurrencia y las de menor afluencia de votantes en todo el país, al margen de fronteras administrativas.

Los mapas se crearon con la técnica de interpolación espacial IDW (por sus siglas en inglés). Mediante esta técnica, se parte del supuesto de que una alta o baja participación electoral en un determinado centro de votación influye en los niveles de afluencia a las urnas en localidades vecinas, pero esa influencia disminuye conforme aumenta la distancia entre ambos puntos. Esta es la primera vez que se utiliza una técnica de este tipo para analizar el comportamiento del voto en los comicios municipales, lo cual permite

estudiar este fenómeno más allá de las tradicionales fronteras administrativas.

Como se aprecia en los mapas, hay al menos cinco zonas calientes de participación, cuyos niveles de afluencia a las urnas se intensifican con el paso del tiempo. Una de ellas se ubica en un corredor geográfico que se extiende en sentido norte-sur entre la península de Nicoya y la frontera norte. La otra se localiza en el Pacífico Central (Turubares, Parrita y Quepos). Una tercera se encuentra en el Caribe sur, la cuarta en el Pacífico y frontera norte, y la última en la zona cercana al cantón de Pérez Zeledón. En el Valle Central existen pocos focos de concentración de alta concurrencia a las urnas (mapas 5.1, 5.2, 5.3, 5.4).

Por otro lado, se puede ver cómo las zonas con tonos verdes, donde ha habido menor participación, se hallan mayoritariamente en el centro del país, la zona Sur y el Caribe, durante el período de estudio. En las elecciones del 2020, la concentración más importante de baja participación estuvo en los cantones más urbanos de la provincia de San José, que al mismo tiempo formó un corredor hacia el este hasta llegar a Limón. Este incluyó desde el norte de Desamparados, el cantón central San José, Tibás, Moravia, Goicoechea, Vázquez de Coronado, y San Isidro y Santo Domingo en Heredia. Enseguida se examinarán estos patrones con algunas técnicas geoestadísticas.

### Ecosistemas del voto municipal contrastan con los de comicios nacionales

La evolución de la distribución territorial del voto, analizada en el apartado anterior, representa cartográficamente la participación ciudadana electoral en la mayor parte del siglo XXI. Sin embargo, esta representación no necesariamente muestra la existencia, o no, de patrones geográficos definidos en esa participación. En otras palabras, no logra responder la pregunta de si las diferencias locales en los niveles de participación ocurren por azar, es decir, no siguen ninguna tendencia espacial definida, o si, por el contrario, los lugares de alta o baja participación tienden a concentrarse en ciertas zonas pero no en otras.

Para contestar esta pregunta, en esta sección los mapas de calor se complementan con el análisis de las *ecologías del voto*. Se refieren a la existencia de zonas relativamente homogéneas en su interior en cuanto al nivel de participación electoral de la ciudadanía, un nivel (alto o bajo) que tiende a ser estable a lo largo de varias elecciones.

Los límites de las ecologías pueden desbordar los límites administrativos de una municipalidad y agrupar territorios pertenecientes a dos o más municipalidades, o bien, pueden abarcar solo partes de un municipio. De esta característica se deduce que las ecologías pueden denotar la existencia de particularidades en la cultura política local, es decir, en las actitudes y prácticas ciudadanas con respecto a la democracia.

En esta sección, el estudio de ecologías combina técnicas geográficas y estadísticas avanzadas, para identificar las zonas del país con mayores concentraciones de votantes y abstencionistas. Además, interesa saber en qué medida las ecologías del voto municipal son muy distintas a las que se observan en las elecciones nacionales.

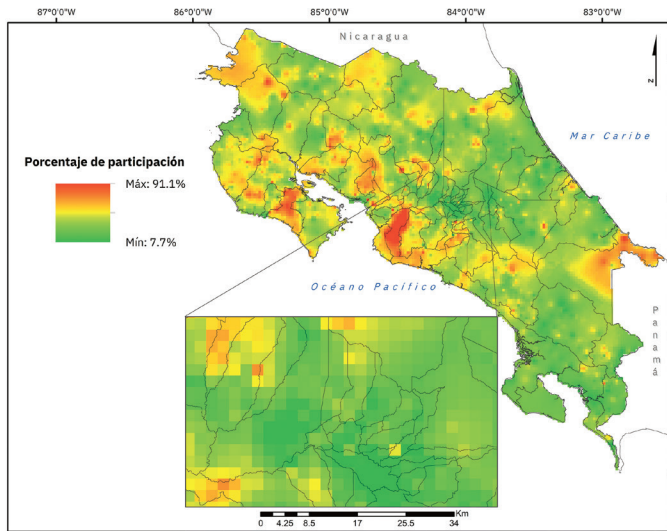
Para realizar el análisis de las ecologías del voto municipal, se recopiló la información electoral municipal de las cuatro elecciones más recientes (2006-2020), desagregada por juntas y centros de votación -el mayor nivel de desagregación posible-, y se identificaron conglomerados de alta y baja participación electoral (recuadro 5.1).

Los mapas 5.5, 5.6, 5.7, 5.8 ilustran los hallazgos del estudio y revelan un marcado comportamiento territorial del sufragio local, muy estable en el tiempo. En esos mapas, cada punto representa un centro de votación (escuela, colegio u otro). Mediante este análisis, se identifican dos ecologías:

- Una ecología de alta participación en el oeste del territorio nacional, que cubre toda la provincia de Guanacaste (especialmente los cantones peninsulares), parte de Puntarenas (en el Pacífico Central y Norte) y Alajuela, y pequeños conglomerados de juntas receptoras de votos con alta participación en la zona sur (puntos rojos).

Mapa 5.1

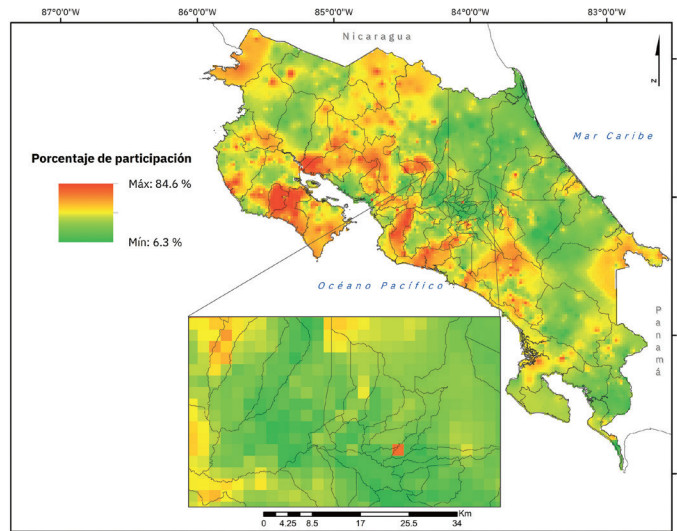
**Mapa de calor de participación electoral municipal. 2006<sup>2</sup>**



Fuente: Camacho, 2020.

Mapa 5.2

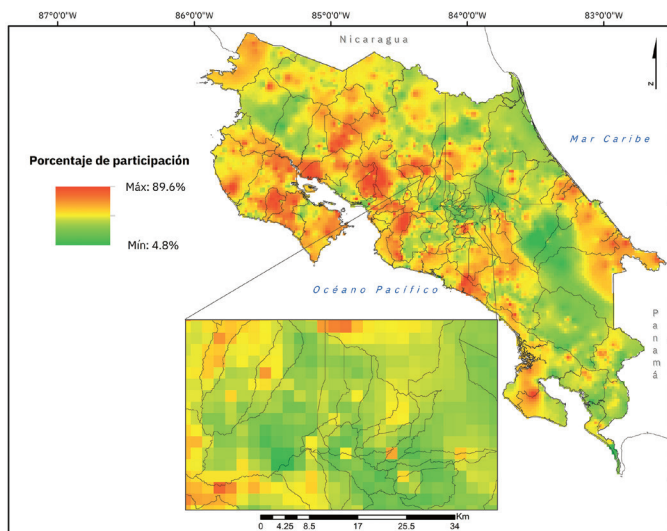
**Mapa de calor de participación electoral municipal. 2010**



Fuente: Camacho, 2020.

Mapa 5.3

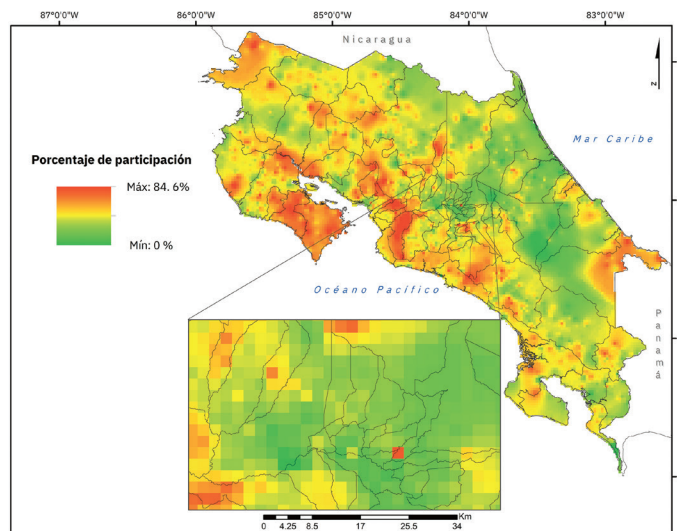
**Mapa de calor de participación electoral municipal. 2016**



Fuente: Camacho, 2020.

Mapa 5.4

**Mapa de calor de participación electoral municipal. 2020**



Fuente: Camacho, 2020.

### Recuadro 5.1

#### Análisis de conglomerados de participación electoral municipal en Costa Rica

Según Tobler (1970), la primera ley de la geografía estipula que “todas las cosas están relacionadas entre sí, pero las cosas más próximas en el espacio tienen una relación mayor que las distantes”. Desde esta perspectiva cabría esperar que, en materia de participación electoral local, los comportamientos de los centros de votación cercanos geográficamente sean más similares entre sí, que con respecto a recintos más lejanos. Las características sociodemográficas y socioeconómicas de los pobladores de centros vecinos tenderían a ser bastante homogéneas, por lo cual es muy probable que sus patrones de votación en elecciones municipales también lo sean.

Se aplicó el índice de Moran I, que permite analizar conglomerados espaciales de alta y baja participación electoral a partir de tres valores. En primer lugar, se calcula la puntuación del índice. Enseguida, se estima una puntuación  $z$  ( $z$ -scores) basada en el promedio de participación de todas las juntas receptoras de votos del recinto electoral (escuela o colegio, por ejemplo). En tercer lugar, se estima una probabilidad o valor de  $p$  ( $p$ -value) de que el patrón espacial observado se deba a un factor aleatorio. Además, se identifican valores atípicos que puedan sesgar o distorsionar los cálculos. La combinación de estos tres valores indica en qué medida la aparente similitud (en un conglomerado de altos o bajos valores) o diferencia (en el caso de los conglomerados de valores atípicos) es más pronunciada de la que podría esperarse en una distribución aleatoria.

Para interpretar los valores del índice, se deben seguir los criterios que se mencionan a continuación. Cada punto en el mapa representa un centro de votación en el país. Un valor positivo indica que un centro de votación colinda con recintos con niveles similares o superiores de participación electoral, por lo cual constituyen un conglomerado de alta participación. Por el contrario, un valor negativo significa que un centro de votación colinda con otros recintos con valores distintos (más bajos o más altos) de participación y, por ello, conforman un clúster de valores atípicos de concurrencia a las urnas. En ambos casos, la probabilidad estimada debe ser lo suficientemente pequeña para que los clústeres de alta participación o de valores atípicos alcancen niveles de significancia estadística.

El resultado del análisis es un mapa en el que se distinguen cuatro tipos de conglomerados espaciales estadísticamente significativos con un 0,05 de confianza: I) conglomerados de alta participación (alta-alta), II) conglomerados de baja participación (baja-baja), III) un primer conglomerado de valores atípicos en el cual un centro de alta participación colinda con recintos de baja participación (alto-bajo) y IV) un segundo conglomerado de valores atípicos en el cual un centro de baja participación colinda con recintos de alta participación (bajo-alto).

Fuente: PEN, 2013.

- Ecologías de muy baja participación en el este del país, sobre todo en el centro del territorio y en zonas costeras y limítrofes. Algunos de estos sitios (centros urbanos) concentran la mayor cantidad de población y, a la vez, son los que menos participan en política (puntos verdes). Este tipo de ecología comprende lo que se conoce como la Gran Área Metropolitana (GAM), la

provincia de Limón, así como el sur del país, que incluye algunos cantones como Corredores, Osa y Coto Brus, en donde los centros de votación concentran conglomerados principalmente bajos-bajos (en color verde). Dentro de estos casos, sobresalen provincias enteras (Cartago, Heredia y Limón) donde se registraron bajos niveles de participación.

También, en los mapas se muestran otros sitios en los cuales no se identificaron patrones definidos (puntos azules y amarillos), o bien, se encontraron asociaciones no significativas estadísticamente, por lo general mezcladas con zonas de baja participación.

La identificación de ecologías del voto en las elecciones municipales del 2020 permite responder una pregunta básica: ¿son estas ecologías distintas a las ecologías encontradas para el caso de las elecciones nacionales? Cuando se contrastan ambas, mediante el análisis realizado en esta sección, con el efectuado en el Informe 2019 para el caso de las elecciones nacionales durante el siglo XXI, los resultados reflejan patrones territoriales de activismo de la ciudadanía no solo diferentes sino, en cierto modo, inversos.

En el análisis territorial del voto, diversas ediciones del *Informe Estado de la Nación* han planteado que las fronteras políticas del país son más pequeñas que sus fronteras geográficas. En otras palabras, el *país político* –las zonas donde prevalece un alto nivel de participación electora– no solo tiende a concentrarse en ciertos territorios sino que, además, es relativamente reducido, comparado con los límites geográficos del país, que incluye vastos territorios en los cuales predomina una baja participación. Esta conclusión se aplica también para el caso de las elecciones municipales, pero en el estudio efectuado se identificó una diferencia geográfica esencial: la delimitación del *país político* en las elecciones nacionales es distinta a la de las nacionales en términos geográficos.

Cuando las elecciones son centralizadas, como en el caso de los comicios nacionales, el país político es predominantemente urbano, con mayores niveles de desarrollo y localidades, y a lo largo de varios comicios está anclado en la GAM, con un par de derivaciones en la península de Nicoya y en el norte del país, alrededor de Ciudad Quesada. La mayoría de las poblaciones desenganchadas de la política se ubican fuera de la GAM y viven en los territorios que presentan los mayores rezagos socioeconómicos. En cambio, cuando se trata de elecciones descentralizadas como las municipales,

el país político tiene un perfil inverso: principalmente rural y localizado en los territorios fuera del Valle Central. En este caso, las poblaciones más desconectadas de la elección de cargos municipales viven en los principales centros urbanos, en territorios con los mejores índices de desarrollo humano y mayor concentración poblacional.

Según se desprende de este hallazgo, los factores movilizados del voto pueden ser diferentes según el tipo de elección, un tema que se deberá investigar con más detalle en el futuro. Esta idea se vería reforzada por otro hallazgo relevante para esta discusión, reportado en el *Informe Estado de la Nación 2017*: el perfil típico del electorado que suele participar en las elecciones nacionales es marcadamente distinto al del electorado que sufraga en los comicios municipales.

Este cúmulo de evidencia apunta hacia una importante consideración metodológica: pareciera erróneo extrapolar las dinámicas y resultados de las elecciones municipales a los comicios nacionales, o viceversa, pues cada una de ellas sigue sus propias dinámicas territoriales y comportamientos. Por lo tanto, no pareciera haber mayor fundamento para afirmar que, en Costa Rica, las elecciones locales no concurrentes de medio período son una especie de referendo (premio o castigo) sobre el gobierno nacional y que, por lo tanto, las ganancias o pérdidas en la cantidad de puestos de elección popular experimentadas por los partidos políticos deben interpretarse como un anticipo de las condiciones en las cuales arrancará el siguiente proceso electoral nacional.

---

#### PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE PARTICIPACIÓN ELECTORAL MUNICIPAL

véase Camacho, 2020,  
en [www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)

---

### Desigualdad salarial y sus efectos políticos: una mirada desde lo local

La desigualdad territorial de los patrones de participación electoral de la ciudadanía costarricense no es la única que interesa para el estudio de los niveles promedio de participación relativamente bajos en los comicios municipales. En este apartado, se analiza otro tipo de desigualdades: las originadas en el mercado de trabajo, que tienen un carácter prepolítico, con el fin de determinar si inciden sobre las brechas de participación electoral. Para ello, se utiliza información novedosa sobre las brechas en los ingresos salariales entre la población con empleos formales, para aproximarse, de manera parcial y exploratoria, a un tema largamente tratado por la teoría política comparada: los efectos de la desigualdad salarial sobre la participación ciudadana en los asuntos públicos.

En la literatura especializada, distintos estudios han demostrado que la desigualdad económica es uno de los factores que desincentiva la participación electoral (Leighley y Nagler, 2013; Galbraith y Hale, 2008). Este hallazgo es robusto y ha sido confirmado en diversos países y épocas. Desde esta perspectiva cabe mencionar que, a lo largo de la segunda mitad del siglo XX, Costa Rica consiguió ser una de las sociedades menos desiguales de Latinoamérica. Ese período coincidió con una fase de alta participación ciudadana en las elecciones nacionales, por encima del 80% del padrón, uno de los más altos en las Américas y extraordinariamente elevado si se tiene en cuenta que, a diferencia de otros países con umbrales similares de participación electoral, en Costa Rica el voto no es obligatorio ni existen sanciones para las personas abstencionistas. Sin embargo, dicha tendencia se revirtió en el presente siglo, y los niveles actuales de inequidad en el país están entre los más altos de la región, precisamente en momentos en los que la mayoría de las naciones latinoamericanas reportaban reducciones significativas en esta materia (Lustig et al., 2016).

Autores como Piketty (2014) y Stiglitz (2012) han estudiado la tendencia al aumento de la desigualdad en las socie-

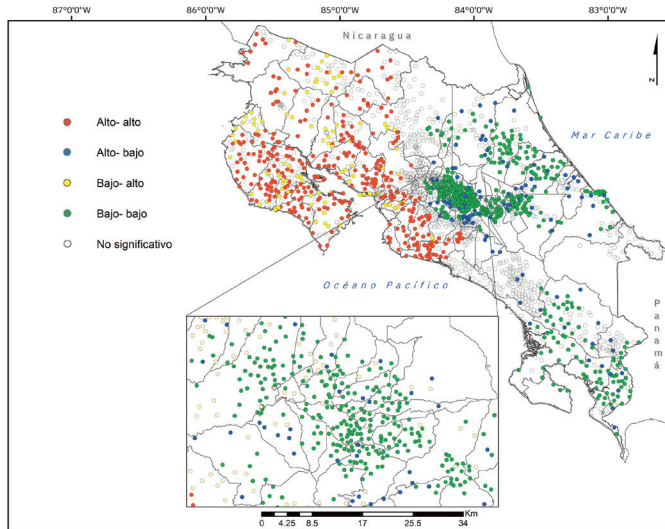
dades más desarrolladas y discuten las profundas repercusiones del crecimiento de la exclusión social. Si se combinan los hallazgos de la literatura de la desigualdad económica con los de la literatura acerca de sus efectos negativos sobre la participación electoral, cabría esperar que fases de creciente inequidad coincidieran con tendencias a la disminución en la participación ciudadana. No obstante, cabe subrayar que la literatura sobre la asociación empírica entre desigualdad económica y baja participación no plantea una relación causa-efecto entre ambas ni que, en caso de existir, esta sea simple y directa: el mecanismo causal específico está lejos de haber sido descubierto. Un ejemplo de esta complejidad lo ofrece la Costa Rica de este siglo. Aquí se han combinado cuatro tendencias: el aumento de la desigualdad social, la reducción de la participación electoral a escala nacional (Alfaro-Redondo, 2019), un leve aumento tendencial de la participación en los comicios locales (con el sistema electoral vigente) y grandes disparidades de la participación electoral municipal en el territorio.

El hecho de que la literatura comparada haya podido documentar una asociación empírica entre desigualdad y participación presenta un interesante tema de estudio: ¿hay alguna asociación discernible entre ambas en el plano de la democracia local en Costa Rica? La pregunta no es sencilla de analizar. Por una parte, los profundos cambios en el sistema electoral municipal dificultan el estudio de esa asociación en el largo plazo. Un aspecto clave: el paso de las elecciones municipales concurrentes con las nacionales a las elecciones municipales no concurrentes eliminó el *efecto arrastre* que los comicios nacionales ejercían sobre los locales.

Esa variación en el sistema electoral implicó efectos propios sobre la participación local e introdujo un efecto disruptivo en la relación histórica entre esta y la desigualdad. Por otra parte, las fuentes de información disponibles para el estudio de la desigualdad económica limitan de manera decisiva el análisis acerca de sus posibles efectos sobre la participación ciudadana en los comicios municipales:

Mapa 5.5

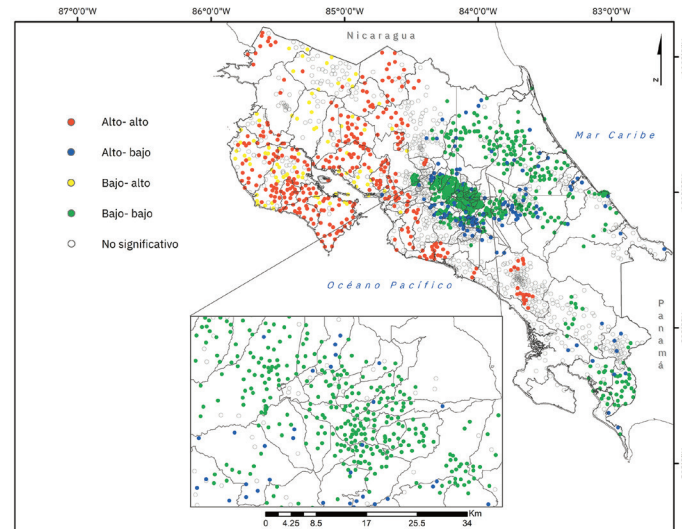
**Conglomerados<sup>a/</sup> de centros de votación con alta y baja participación en elecciones municipales. 2006**



a/ Puntos rojos: centros de alta votación rodeados de centros con niveles similares. Puntos verdes: centros de baja votación rodeados de centros con niveles similares. Puntos azules: centros de alta votación rodeados de centros de baja participación. Puntos amarillos: centros de baja participación rodeados de centros de alta participación.

Mapa 5.6

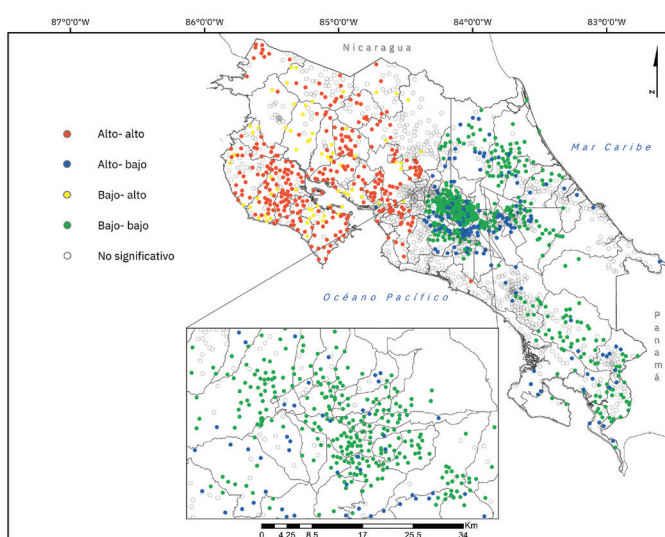
**Conglomerados<sup>a/</sup> de centros de votación con alta y baja participación en elecciones municipales. 2010**



a/ Puntos rojos: centros de alta votación rodeados de centros con niveles similares. Puntos verdes: centros de baja votación rodeados de centros con niveles similares. Puntos azules: centros de alta votación rodeados de centros de baja participación. Puntos amarillos: centros de baja participación rodeados de centros de alta participación.

Mapa 5.7

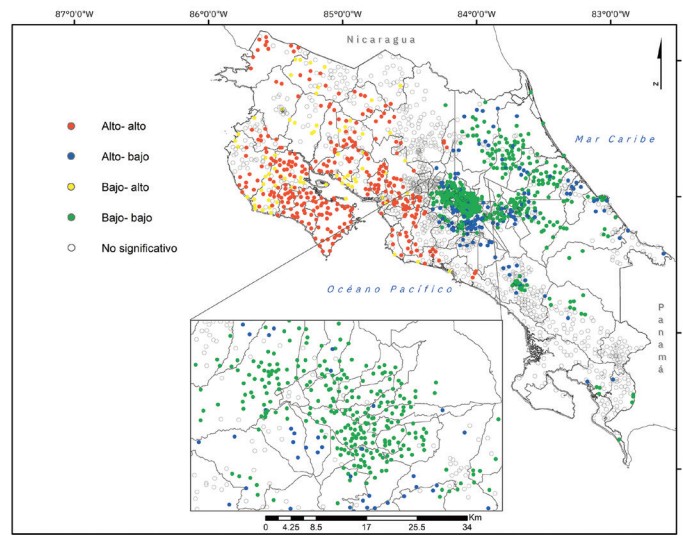
**Conglomerados<sup>a/</sup> de centros de votación con alta y baja participación en elecciones municipales. 2016**



a/ Puntos rojos: centros de alta votación rodeados de centros con niveles similares. Puntos verdes: centros de baja votación rodeados de centros con niveles similares. Puntos azules: centros de alta votación rodeados de centros de baja participación. Puntos amarillos: centros de baja participación rodeados de centros de alta participación.

Mapa 5.8

**Conglomerados<sup>a/</sup> de centros de votación con alta y baja participación en elecciones municipales. 2020**



a/ Puntos rojos: centros de alta votación rodeados de centros con niveles similares. Puntos verdes: centros de baja votación rodeados de centros con niveles similares. Puntos azules: centros de alta votación rodeados de centros de baja participación. Puntos amarillos: centros de baja participación rodeados de centros de alta participación.

## Recuadro 5.2

### Aportes y limitaciones del análisis de la desigualdad salarial cantonal

Al estudiar la relación entre desigualdad salarial y participación política, se combinan dos fuentes de información. Las variables de distribución de los salarios por cantón se crean con datos de la Dirección del Sistema Centralizado de Recaudación (SICERE) de la CCSS. Para este indicador, se usa el ingreso declarado de todas las personas asalariadas que habitan en los 81 cantones del país (sin incluir Río Cuarto). Los datos utilizados son anónimos y no permiten identificar a personas individualmente. En el análisis de los efectos políticos de la desigualdad, se usan datos del TSE<sup>3</sup> sobre el electorado y la participación en elecciones municipales. Con estos datos, se construyó un panel de datos de cinco elecciones municipales (del 2002 al 2020) y 81 cantones<sup>4</sup>. En los modelos econométricos, los cantones están representados por  $i = 1 \dots n$ , y los años electorales por  $t = 2002 \dots T$ .

Para el análisis de los datos, se emplearon distintas medidas de desigualdad. Una de ellas es un *índice de desigualdad salarial*, que se mide utilizando como parámetro el coeficiente de Gini. Desde un punto de vista técnico, este índice se define matemáticamente en función de la curva de Lorenz, la cual representa la proporción del ingreso total de la población (eje Y) que le pertenece de manera agregada a la parte X de la población. Por su parte, la línea a 45 grados representa la igualdad perfecta de ingresos (X por ciento de la población es dueña del X por ciento del ingreso). El índice se puede considerar como la relación del área que se encuentra entre la línea de igualdad y la curva de Lorenz sobre el área

total debajo de la línea de igualdad. El *índice de desigualdad salarial* puede oscilar entre el 0 (igualdad completa) y el 1 (desigualdad completa), y también se puede expresar como un porcentaje entre 0 y 100.

El valor promedio del *índice de desigualdad salarial* estimado por cantón es de 0,34. En el año más reciente de la serie de datos, el valor máximo de desigualdad es 0,58 (Liberia) y el valor mínimo es 0,07 (León Cortés). Como se mencionó anteriormente, es normal que el valor promedio del índice sea menor cuando se utilizan solo datos de empleo formal, pues existe menos dispersión de ingresos entre los asalariados formales que en la totalidad de la población.

Otra de las medidas de desigualdad utilizadas en este trabajo es la proporción del ingreso total que le pertenece al 10% más rico (*top 10*). Se trata del porcentaje del ingreso total que recibe el 10% que recibe mayores ingresos. Según estimaciones de Zúñiga-Cordero (2020), esta medida ha aumentado de 45% a 51% entre 2002 y 2018. De acuerdo con los datos administrativos de la CCSS, el *top 10* es en promedio un 28% cuando se estima por cantón.

La tercera medida de desigualdad que se emplea en este trabajo es la proporción del ingreso total que le pertenece al 50% más pobre (*bottom 50*). Al igual que el *top 10*, el cálculo de esta variable es relativamente sencillo. Zúñiga-Cordero (2020) señala que esta medida ha pasado del 15% al 10% en el mismo período (2002-2018). Según los datos de la CCSS, el *bottom 50* es igual a 28% en el ámbito cantonal. Un análisis rápido de las tres

variables expuestas –*índice de desigualdad salarial, top 10 y bottom 50*– confirma el crecimiento de la desigualdad en el país en las últimas dos décadas. En síntesis, el porcentaje de los ingresos pertenecientes a los más ricos ha aumentado y la parte correspondiente a los más pobres ha disminuido.

Estos datos tienen una serie de limitaciones importantes de considerar. En primer lugar, los asalariados no representan a toda la población de un cantón o distrito. Estas cifras muestran los ingresos de la economía formal o semiformal en los cantones y no contemplan a los trabajadores informales. No obstante, aunque los asalariados no necesariamente representan a toda la población de un cantón o distrito, son los datos que mejor reflejan la distribución de ingresos presente en las encuestas de hogares (Enaho y EHPM)<sup>5</sup>. Asimismo, como el análisis se centra en agregados por cantón, las variables de distribución del ingreso describen la realidad de más personas y no exclusivamente la de los asalariados (por ejemplo, sus dependientes). Además, los datos de la seguridad social empleados indican mejor la realidad para los asalariados más ricos que para los más pobres. Sin embargo, las medidas mencionadas no contienen información sobre la tenencia de capital y, por lo tanto, las ganancias de capital. En conclusión, cualquier medida que se utilice subestimarán la desigualdad existente, aunque refleje las grandes tendencias.

Fuente: Zúñiga, 2020.

los datos más antiguos y relativamente comparables sobre desigualdad económica datan de poco más de treinta años; además, están disponibles para el ámbito nacional y no en el plano local.

Debido a las consideraciones anteriores, en esta edición del Informe se analiza la relación entre desigualdad y participación ciudadana en las elecciones municipales de una forma distinta.

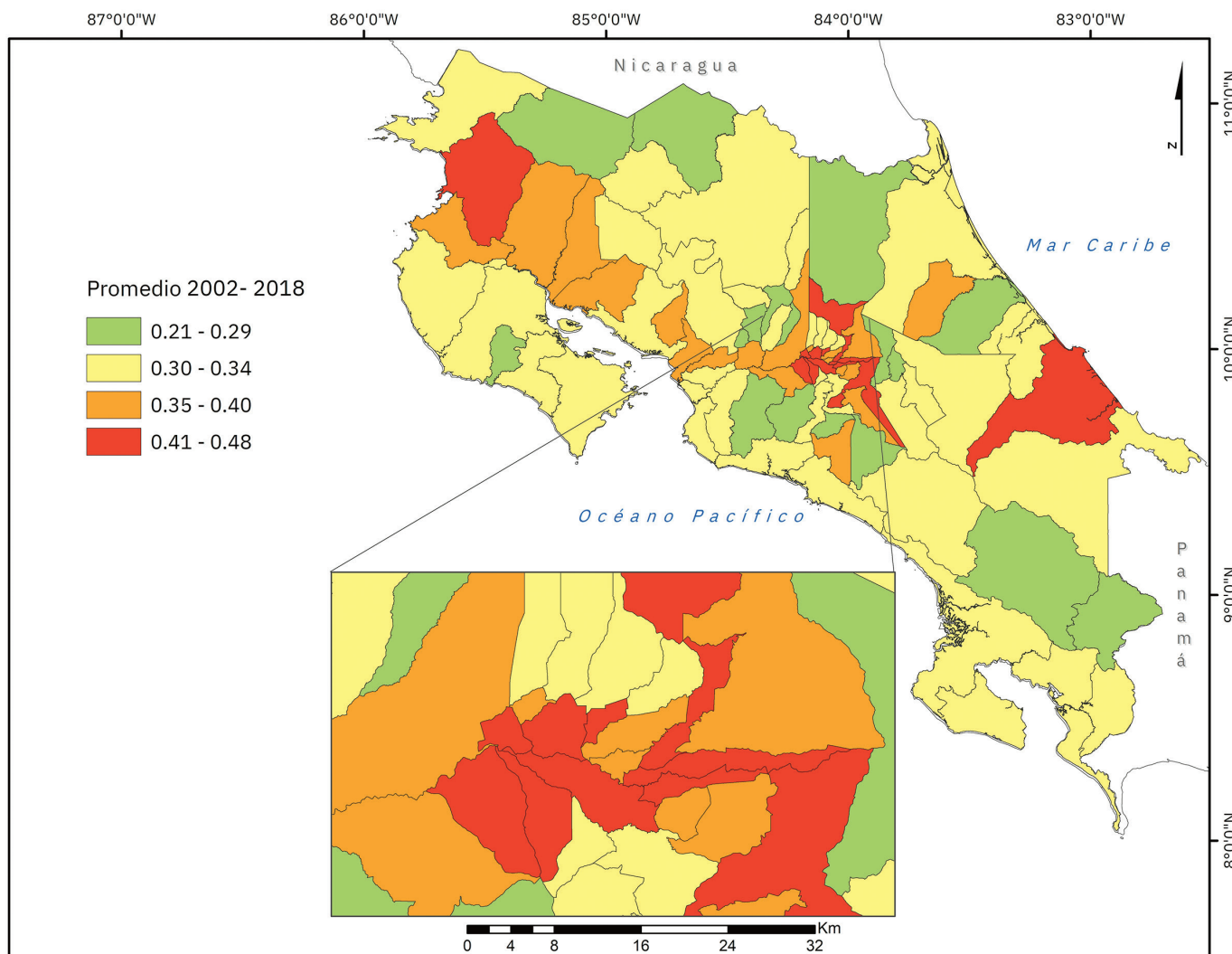
El foco recae en esclarecer si los niveles de participación en un municipio están sistemáticamente asociados a la magnitud de la desigualdad económica en ese territorio. Se trata de un abordaje espacial y diacrónico: se estudian cinco períodos (elecciones entre 2002 y 2020), con el fin de disponer de un análisis detallado sobre las diferencias locales.

Con ese propósito, el Informe aporta

datos novedosos y exploratorios en torno a los efectos de la desigualdad salarial en el mercado laboral formal –que representaba alrededor del 55% del total del empleo en Costa Rica antes del impacto de la pandemia del COVID-19– sobre la asistencia a las urnas. Se usa una medida de desigualdad de los salarios por cantón. El hallazgo más relevante de este apartado indica que, como lo plantea la



Mapa 5.9

**Índice de desigualdad salarial por cantón, promedio del período 2002-2018**

Fuente: Camacho, 2020.

literatura comparada, las comunidades de menor desigualdad salarial exhiben mayores niveles de participación electoral que aquellas más desiguales. Antes de profundizar en el análisis y los resultados, en el recuadro 5.2 se describen los aportes y las limitaciones de este análisis para comprender sus alcances.

Un primer paso para abordar la relación entre desigualdad y participación electoral local es determinar los niveles de desigualdad existentes entre las distintas unidades espaciales relevantes, en este caso los municipios. Como se aprecia en el mapa 5.9, en general predominan en el país cantones con niveles bajos

de desigualdad salarial (índice de 0,30-0,34). Por otro lado, los cantones con los mayores niveles de concentración de los salarios se ubican, principalmente, en el centro del país y en otros dos de la periferia: Liberia y Limón. En el Área Metropolitana coexisten localidades en los distintos rangos de desigualdad, mientras que las comunidades más igualitarias en materia de salarios se localizan en la periferia del país, e incluyen algunos cantones costeros y fronterizos.

Después de determinar, de manera inédita en los estudios sobre desigualdad en el país, las diferencias locales en los niveles de desigualdad económica,

aproximada por las brechas salariales, se procedió a examinar si esas diferencias estaban o no relacionadas de forma sistemática con los patrones de participación electoral. Cabe señalar que este análisis no tiene como propósito establecer relaciones causales entre ambos aspectos, sino realizar un ejercicio exploratorio sobre las implicaciones políticas de la desigualdad económica. En próximas ediciones del capítulo, se abordarán otros ángulos relevantes en esta materia.

Para estudiar los efectos políticos de la desigualdad salarial, se aplicaron varios modelos de regresión estadística. Los modelos econométricos empleados

tienen como variable dependiente el porcentaje de participación en comicios municipales y como variable explicativa principal alguna medida de desigualdad.

Para descartar que la relación entre desigualdad económica y participación electoral sea espuria y que el comportamiento de esta última esté relacionado con otro factor distinto de la desigualdad, las regresiones utilizan como variables de control los índices de desarrollo humano y social (IDH e IDS), la proporción de trabajadores extranjeros y la participación en el otro tipo de elecciones (presidenciales para las municipales, y viceversa), así como efectos fijos por año.

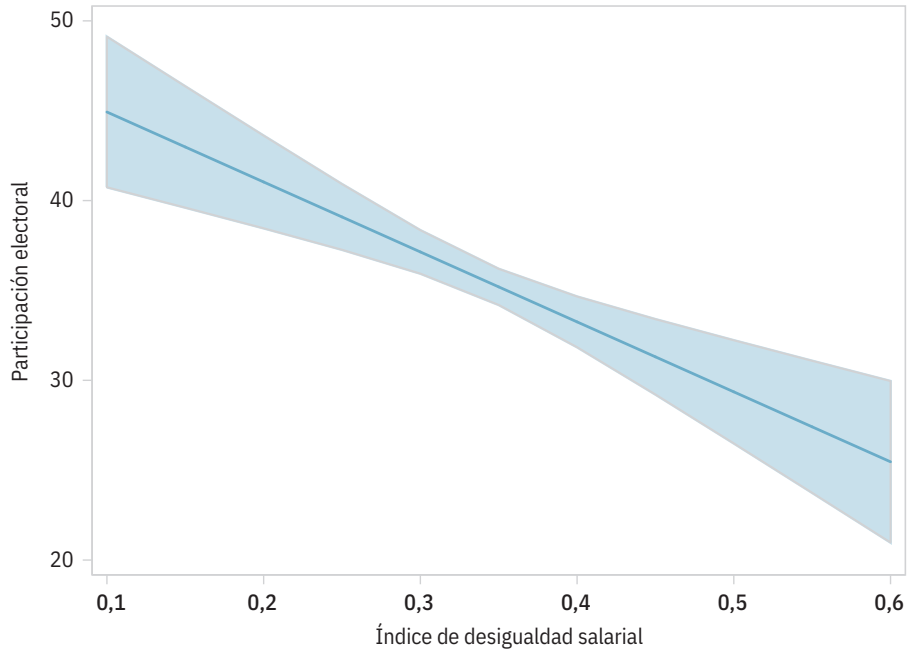
El gráfico 5.5 presenta la relación entre el índice de desigualdad salarial y el nivel de participación electoral. Dado que cuanto mayor es el índice, mayor es la desigualdad, la relación inversa mostrada implica que a mayor desigualdad, menor participación. En el futuro se estudiarán las diferencias dentro de los cantones, pues, como es conocido, los cantones pueden tener cabeceras urbanas y desiguales, además de distritos periféricos rurales y empobrecidos. Sin embargo, el dato obtenido ofrece un indicio robusto de que las diferencias territoriales en los niveles de desigualdad están inversamente asociadas al nivel de participación ciudadana en los comicios locales.

Los datos permiten identificar cantones a ambos extremos del gráfico. Entre los cantones con baja desigualdad salarial y alta participación se encuentran: Dota, Montes de Oro, Valverde Vega, Guatuso y Zarcero. Por otro lado, entre los cantones con alta desigualdad y baja participación se destacan: San José, Heredia, Goicoechea, Tibás, Curridabat, Alajuela, Limón y Liberia. Es importante señalar que entre los segundos no solo están las cabeceras de provincia de la Gran Área Metropolitana (GAM), sino también las capitales costeras.

Por otra parte, la relación entre la proporción del ingreso total del 10% más rico y la participación electoral es similar a la del índice analizado anteriormente. El nivel de acumulación de los salarios y el de participación de un cantón se asocian de manera negativa; es decir, conforme aumenta la acumulación de la

Gráfico 5.5

Índice de desigualdad salarial y participación electoral municipal<sup>a/</sup>. 2020



a/ El índice de desigualdad salarial puede oscilar entre 0 (igualdad completa) y 1 (desigualdad completa). Fuente: Zúñiga, 2020, con datos del TSE y de la CCSS.

masa salarial entre el *top 10*, disminuye la afluencia a las urnas. Los cantones que sobresalen por su bajo nivel de acumulación y alta participación, por un lado, y los cantones con alto nivel de acumulación y baja participación, por otro, son similares a los presentados en el modelo anterior.

Por el contrario, una medida de equidad económica, la proporción de la masa salarial en manos del 50% más pobre, tiene una relación positiva con la participación política electoral. Es decir, a mayor equidad, mayor participación. Entre los cantones con alta proporción de ingreso y alta participación política están: Dota, Montes de Oro, Jiménez, Valverde Vega y Zarcero; mientras que aquellos con baja proporción de ingreso del 50% más pobre y baja participación son los mismos identificados antes.

Existe la posibilidad de que el efecto negativo de la desigualdad salarial en la participación se deba a otros factores que también incidan sobre la participación, pero con efectos independientes o

distintos a la desigualdad. Por ejemplo, es posible que el porcentaje de empleo formal, combinado con el nivel de desarrollo humano en el cantón, sea uno de los aspectos determinantes para la participación. Con el fin de evaluar esta posibilidad, se estimó un modelo de regresión estadística que incorpora, por separado, el índice de desigualdad económica junto con la interacción entre empleo formal y desarrollo local. Este modelo es complementario a los analizados anteriormente, y procura entender la relación entre variables de empleo-desempleo, formalidad-informalidad y la participación política cantonal. La variable de empleo formal puede entenderse como la proporción de empleo formal en el cantón o como una medida de actividad económica formal en la región. Este indicador explica cuánto empleo formal existe dada la población adulta del cantón.

Según los resultados de este análisis, el efecto multiplicativo de formalidad y nivel de desarrollo en la participación

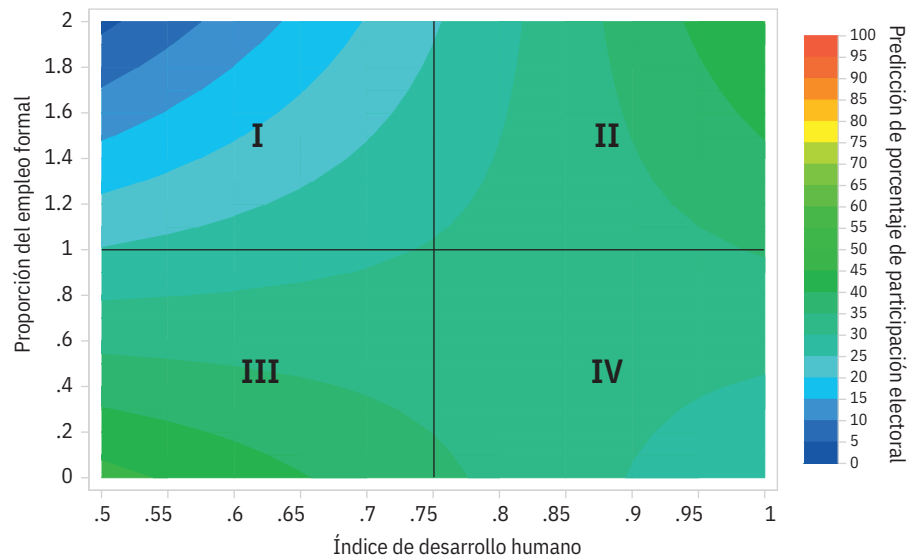
electoral es positivo y estadísticamente significativo, lo cual implica que cuanto mayor sea el porcentaje de empleo formal y más alto sea el grado de desarrollo de la comunidad, mayor será la concurrencia a las urnas. Sin embargo, este resultado no anula la relación entre desigualdad salarial y participación electoral, discutido antes. Esto quiere decir que, aunque la desigualdad económica no es el único factor que influye sobre la participación electoral local, sí tiene un efecto distinto y propio al del resto de los factores. Esta conclusión subraya un punto expuesto al inicio de este apartado: la relación entre desigualdad y participación electoral es compleja.

Al igual que con otros indicadores, hay contrastes importantes entre los cantones en esta materia. Para facilitar la comprensión de los resultados de estos modelos con efectos multiplicativos y clasificar a los cantones según estos efectos, el gráfico 5.6 se divide en cuadrantes:

- El cuadrante I muestra una alta proporción de empleo formal (actividad económica) y un bajo índice de desarrollo humano. Esta descripción coincide con zonas urbano-marginales o cantones rurales agrícolas con bajos niveles de desarrollo humano, pero gran cantidad de empleo formal. Entre los cantones que se pueden identificar con estas características están: Sarapiquí, Tibás y Guácimo. En estas regiones, se observan los menores niveles de participación electoral.
- El cuadrante II se caracteriza por una alta proporción de empleo formal (actividad económica) y alto índice de desarrollo humano. Aquí se sitúan algunos de los cantones más desarrollados del país, entre ellos Santa Ana, Escazú y Belén. En estas regiones, se aprecian niveles de participación superiores al 40%.
- En el cuadrante III, se encuentra una baja proporción de empleo formal (actividad económica) y un bajo índice de desarrollo humano. Esta descripción concuerda con la de cantones menos desarrollados del país. Sin embargo, en

Gráfico 5.6

### Efecto multiplicativo del empleo formal y el índice de desarrollo humano (IDH) en la participación electoral municipal<sup>a/</sup>



a/ el gráfico se divide en cuatro regiones llamadas cuadrantes. El cuadrante I incluye cantones con una alta proporción de empleo formal (actividad económica) y un bajo índice de desarrollo humano, el cuadrante II reúne a localidades con una alta proporción de empleo formal (actividad económica) y alto índice de desarrollo humano. Por su parte, el cuadrante III agrupa a comunidades con una baja proporción de empleo formal (actividad económica) y un bajo índice de desarrollo humano y finalmente, el cuadrante IV incluye a cantones de baja proporción de empleo formal (actividad económica) y alto índice de desarrollo humano.

Fuente: Zúñiga, 2020.

estas regiones los niveles de participación superan el 40%. De este modo se identifican los cantones de Coto Brus, Valverde Vega y Jiménez.

- Por último, el cuadrante IV se distingue por una baja proporción de empleo formal (actividad económica) y un alto índice de desarrollo humano. Estas zonas se pueden describir como cantones donde viven hogares con un alto IDH que trabajan en otros cantones. Por ejemplo, sobresalen los cantones de San Rafael, Oreamuno y San Pablo. En el gráfico, esta zona está dominada por el nivel de participación medio, el cual se ubica entre un 30% y un 35%.

En síntesis, la participación electoral municipal está asociada con los niveles de desigualdad salarial. En aquellos cantones con menor desigualdad económica, se reportan los mayores niveles de

participación. Este resultado es robusto cuando se somete a pruebas estadísticas y se descarta que la relación se deba a otros factores alternativos. Si bien el análisis de esta sección es exploratorio y tiene las limitaciones antes descritas, sus resultados aportan, sin pretensiones de encontrar relaciones causales, nuevas explicaciones sobre los disparadores o atenuadores de la participación. En el siguiente apartado, se analiza el tema de la reelección en cargos municipales como el tercer desafío de la participación ciudadana.

PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE  
**DESIGUALDAD SALARIAL Y  
ASISTENCIA A LAS URNAS**

véase Zúñiga, 2020,  
en [www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)

## Patrones de la reelección en cargos municipales en 2020

Un principio fundamental en las democracias representativas es que la ciudadanía delega el poder a un conjunto de representantes políticos. Quienes ocupan estos puestos constituyen lo que se denomina como una élite política. En un sentido más amplio, las élites “están formadas por todos los que, en varias actividades, ocupan altos cargos en la jerarquía” (Stone, 1976). Las élites políticas están fuertemente ligadas con los puestos de decisión, a diferentes niveles dentro de las estructuras estatales (Stone, 1976; Wright Mills, 1998; Schmitter, 2018; Doglan y Higley, 1998).

La conformación y la permanencia en el tiempo de estas élites depende, entre otros aspectos, de si estas reglas generan mayores o menores oportunidades para el mantenimiento de las personas electas en sus cargos a lo largo del tiempo. El papel de las élites, como ya se mencionó, reviste una importancia vital en la supervivencia de los partidos políticos; sin embargo, también “la circulación de las élites y la capacidad de renovación de los que trabajan y dirigen el partido son elementos importantes para que haya democracia interna” (Freidenberg, 2006).

En el caso de la democracia local en Costa Rica, la legislación faculta la reelección municipal consecutiva e indefinida. Al prevalecer un régimen presidencialista en el plano local y ser la alcaldía municipal el cargo al mando del Poder Ejecutivo, responsable de la ejecución de las políticas públicas del gobierno local, esta tiene un mayor rango y visibilidad en las comunidades. En esas condiciones, es de esperar que sea la posición política más apetecida en el municipio, que quienes ocupan el cargo posean un fuerte incentivo para buscar la reelección y tengan una buena probabilidad de éxito; esto último obedece a que pueden combinar, durante el período electoral, las ventajas que proporciona, desde el punto de vista de su relación con las comunidades, el ejercicio propio del cargo durante ese lapso.

En otras palabras, cabría esperar que las alcaldías procuren reelegirse y que, por la ventaja del *incumbent* (o titular

del cargo), una alta proporción de esas personas lo consigan. Igualmente, como las personas designadas en los concejos locales (o regidores), el poder legislativo local, también son escogidos con posibilidad de una reelección indefinida, del mismo modo cabría un incentivo reeleccionista. No obstante, en la medida en que los concejos son integrados por un mecanismo de representación proporcional (de acuerdo con los votos recibidos), cabría esperar una menor tasa de logro: la creciente predominancia de sistemas multipartidistas locales en las últimas décadas, ya vista en una sección anterior, podría estar asociada a una menor tasa de reelección que la de la de las alcaldías y, por ende, a una mayor circulación de élites locales. La pregunta es si, en efecto, esas expectativas teóricas se cumplen. Los datos recopilados sobre la continuidad en el cargo de alcaldías y regidurías parecen sugerirlo así.

Para estudiar el tema de la relación entre la norma de reelección indefinida de los puestos de elección popular en los comicios locales y la circulación de élites, se utilizó como fuente de información la base de datos sobre élites locales recopilada por el CIEP-UCR (recuadro 5.3).

En el período 2006-2020, el número de alcaldías reelectas en cada elección ha mantenido una tendencia creciente, y ha alcanzado su nivel más alto en el año 2020, con un porcentaje del 60% del total de alcaldías. Cuatro años antes, ese porcentaje se ubicaba por debajo del 40% (gráfico 5.7). En la provincia de San José, 16 de las 20 alcaldías resultaron reelectas, seguidas de Puntarenas con 7 reelecciones de un total de 11, mientras que, en Alajuela, Cartago, Heredia y Limón, en la mitad de sus cantones reeligieron a la persona para dirigir la alcaldía.

Desde la perspectiva territorial, la dinámica en torno a la reelección muestra una distribución espacial heterogénea; es decir, no ha seguido ningún tipo de patrón espacio-temporal determinado, aunque sí se identificaron distintas modalidades de continuidad en el cargo, que incluyen combinaciones de aspirantes y partidos (mapa 5.10).

En el caso de las regidurías municipales, la ola reeleccionista ha sido

### Recuadro 5.3

#### Base de datos de élites locales en Costa Rica

La base de datos de élites locales contiene información sobre las personas que ocupan los cargos de alcaldías y regidurías en los gobiernos locales de Costa Rica. La sección sobre regidurías fue iniciada por el Centro de Investigación y Estudios Políticos de la UCR en el marco del proyecto “Participación y abstención ciudadana en los procesos electorales 2016-2018 en Costa Rica”, junto con el Tribunal Supremo de Elecciones. Abarca un total de 7.418 registros, con datos de los concejos municipales desde 1953 hasta 2020. Está compuesta por las variables de nombre, sexo, repitencia, cantón, provincia y año de elección.

A partir de 2002 se agrega el partido político de quien ocupa el cargo, ya que en las elecciones previas no existe esa información disponible en el TSE. La base de datos sobre alcaldías tiene un total de 406 registros de las personas que han ocupado las alcaldías y vicealcaldías, entre 2002 y 2020, con las variables de nombre, sexo, repitencia, cantón, provincia, año de elección, partido político y tipo de partido.

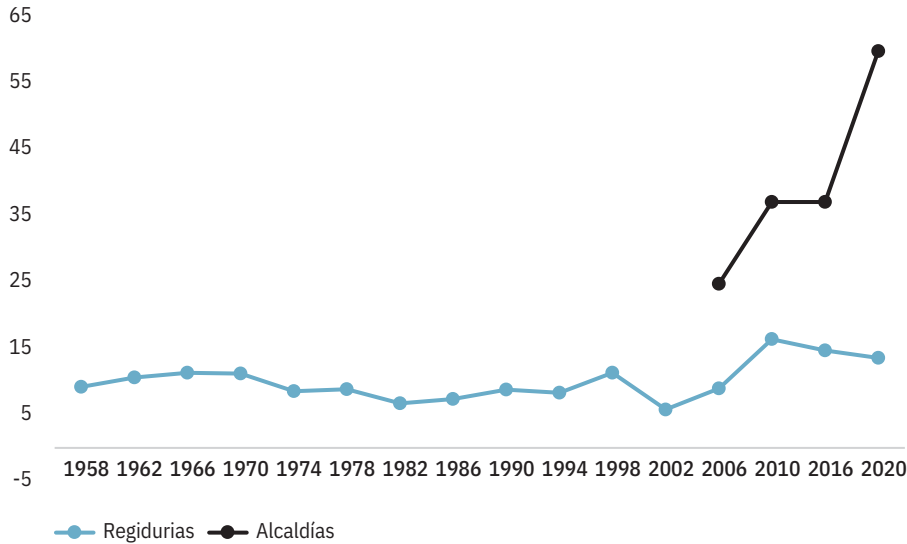
Fuente: Guzmán, 2020a.

relativamente menor, con valores promedio alrededor del 10% (gráfico 5.8). En otras palabras, hay mayor rotación de las élites locales en los concejos municipales que en la alcaldía. A partir del 2002, se observa un comportamiento creciente que llega a alcanzar su punto más alto con un 16% en el año de 2010, y que ha disminuido en las dos últimas elecciones. Cuando el régimen político municipal era personalista<sup>6</sup> (1953-1970), la tendencia de la reelección de las regidurías fue creciente. Al modificar el régimen a uno parlamentario (1970-1998), la tendencia se revirtió, pero con oscilaciones.

A partir de 2002, la reelección en las regidurías vuelve a aumentar. Ese comportamiento ha sido más marcado en los partidos nacionales que en los

Gráfico 5.7

**Proporción de alcaldías municipales y regidurías reelectas, por año (porcentajes)**



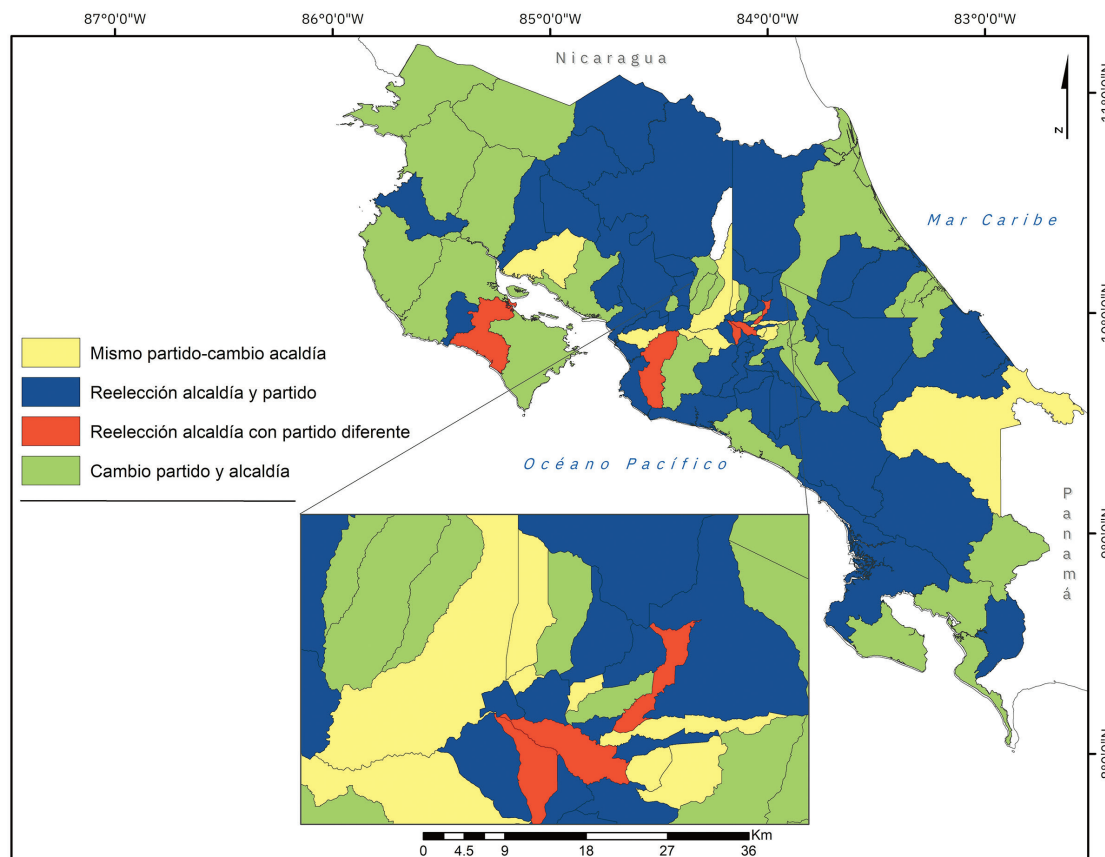
Fuente: Guzmán, 2020a, con datos del TSE.

cantonales. En los primeros, 275 personas que ocupaban una regiduría fueron reelegidas entre 2002 y 2020 (12% de 2.285 en total), mientras que, en los segundos, se reportan solo 13 casos en el mismo período (8% de 170 en total) (para más detalles, ver recuadro 5.3). Nótese que, aún a pesar del fuerte incremento después de 2002, la proporción de reelección de las regidurías es sustancialmente menor con respecto a la de las alcaldías (gráfico 5.8).

En esta materia también hay marcadas diferencias territoriales. Al analizar la reelección de regidurías por cantón, un total de 39 cantones no reeligió a ninguna persona en ese cargo en 2020. En contraste, los cantones de Turrubares (80%), Zarcero (60%), Poás, Santo Domingo, Carrillo, Hojancha y Osa (40% en cada uno de ellos) son los que tienen una mayor proporción de personas reelectas en los concejos municipales.

Mapa 5.10

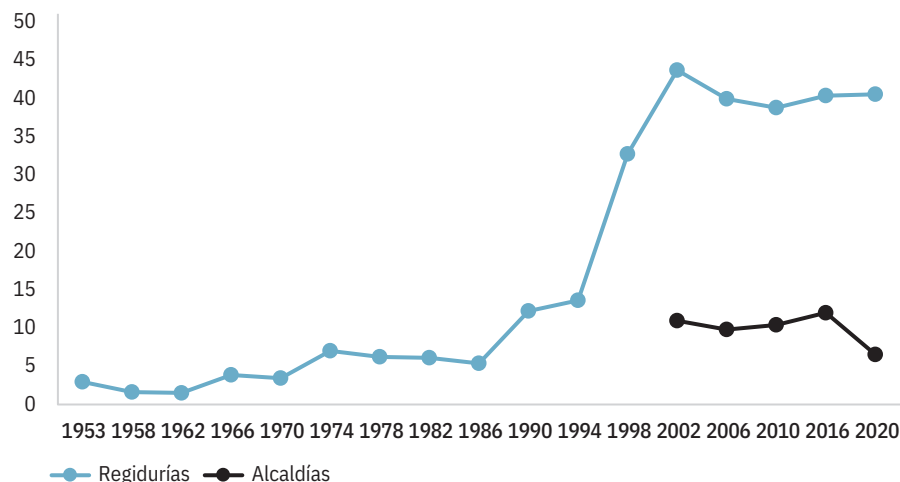
**Reelección en las alcaldías municipales en Costa Rica. 2020**



Fuente: Camacho, 2020.

Gráfico 5.8

### Porcentaje de mujeres en cargos municipales, por año (porcentajes)



Fuente: Guzmán, 2020a, con datos del TSE.

### Perspectiva de género en la reelección en cargos municipales

Históricamente ha existido una amplia brecha de género en los cargos de representación popular, y el nivel municipal no ha sido una excepción. En este apartado, se estudia una tercera desigualdad en la participación ciudadana en el ámbito local: el comportamiento de la reelección en cargos municipales desde una perspectiva de género. A diferencia de la sección anterior, en la cual se analizaron los efectos empíricos de un factor prepolítico de desigualdad (las brechas salariales) sobre la participación, aquí se examina una desigualdad propiamente política: las brechas en el acceso a cargos públicos asociadas al género. Al respecto, la información muestra que, cuando el cargo es unipersonal (como el de la alcaldía), los hombres acaparan esas plazas. No obstante, cuando se trata de puestos en órganos colegiados (concejos municipales), la distribución por género es más igualitaria.

Casi durante cuatro décadas, entre 1953 y 1986, el porcentaje de mujeres electas en cargos municipales anduvo por debajo del 10%. A partir de 1990,

con la aprobación de la Ley de Promoción de la Igualdad Social de la Mujer, se inició una tendencia de incremento sostenido de la cantidad de mujeres en las regidurías, hasta el año 2002, cuando alcanzó su pico máximo, con más de un 40% de mujeres como regidoras. Sin embargo, este número disminuyó levemente en las siguientes dos elecciones, para situarse en torno al 40% (gráfico 5.8). Cabe destacar que, para las elecciones de 2024, el mecanismo de paridad horizontal se deberá aplicar en los puestos de regidurías.

Con respecto a las alcaldías, en cambio, existe una gran disparidad por género, y en la elección del 2020 esa brecha se agudizó aún más. Entre 2002 y 2016, el porcentaje de mujeres en las alcaldías no superó el 12%, pero en 2020 disminuyó a un 7%. Esto se puede ver explicado con el fenómeno de la reelección, así como con la resolución n.º 1724-E8-2019 del TSE, al interpretar que los mecanismos de paridad horizontal no son aplicables a las alcaldías, por ser puestos uninominales. En el caso de las personas reelectas como regidoras, existe una brecha relativamente pequeña entre hombres y mujeres, que para el año 2020 alcanzó una diferencia

superior al 5%, similar a la mostrada en los años anteriores al año 2002. Entonces la reelección, tanto en los puestos de regiduría como de alcaldías municipales, refuerza la desigualdad política entre hombres y mujeres (gráfico 5.9).

En síntesis, en la democracia presidencialista local vigente, el Ejecutivo fuerte en el nivel local (desde el punto de vista de las potestades) es controlado casi exclusivamente por hombres, y los concejos municipales debilitados tienen una mayor presencia de mujeres. Este fenómeno, que, como se indicó, se ha profundizado en las últimas décadas, constituye uno de los principales obstáculos y desafíos para la participación electoral local.

### PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE REELECCIÓN EN CARGOS MUNICIPALES

véase Guzmán, 2020a, en [www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)

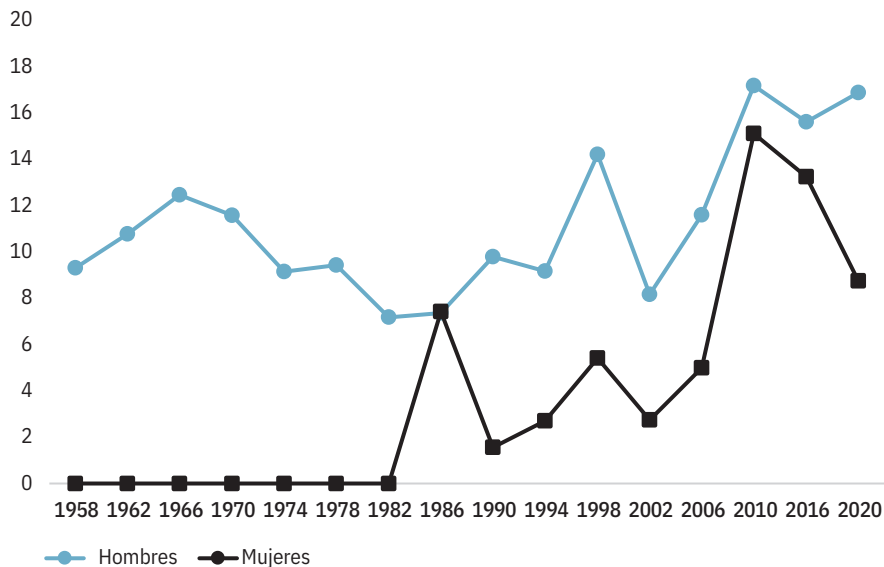
### Conclusiones, agenda de investigación y temas para la deliberación política municipal

La democracia electoral local en Costa Rica es un proceso reciente. La elección directa de todas las autoridades municipales en elecciones municipales unificadas y no concurrentes con los comicios nacionales se completó recientemente en 2016. No fue sino en fecha tan cercana que la democracia electoral local se libró del *efecto de arrastre* de las elecciones presidenciales y legislativas. La elección de 2020 es tan solo la segunda en estas condiciones. Esta evolución contrasta con el rápido establecimiento y posterior consolidación de la democracia en el plano nacional, ocurrida al promediar el siglo XX. Como se ha visto en el capítulo, las modificaciones del régimen político municipal, que en su última etapa varió de parlamentario a presidencialista, también alteraron de manera sustancial el funcionamiento del sistema político local.

La democracia local enfrenta desafíos debido a la persistencia de rezagos y

Gráfico 5.9

### Proporción de regidurías reelectas por año, según sexo (porcentajes)



Fuente: Guzmán, 2020a, con datos del TSE.

déficits que limitan el cumplimiento de la aspiración de una amplia participación de la ciudadanía en la selección de sus representantes políticos. La evidencia reunida en este documento demuestra que la instauración de la democracia electoral local no ha resuelto varios de los déficits en esa participación, heredados por los regímenes políticos anteriores, e incluso, algunos de ellos se han agudizado.

Los resultados que entrega la democracia electoral local contemporánea presentan fuertes contrastes territoriales en la asistencia a las urnas, con zonas de alta intensidad electoral y otras con muy baja concurrencia, muy distintos a los identificados en las elecciones nacionales. Este comportamiento de la participación es independiente de los cambios tendenciales en los sistemas de partidos locales, que han transitado hacia el multipartidismo y a una mayor presencia de las agrupaciones cantonales. Además, un estudio exploratorio encontró que la participación electoral local es mayor en las localidades con menores niveles de desigualdad salarial, incluso después de evaluar explicaciones alternativas. Por

otra parte, se muestran patrones diferenciados en materia de reelección en cargos municipales. Se ha incrementado la reelección en las alcaldías, mientras en las regidurías es menos frecuente. Desde una perspectiva de género, los hombres acaparan los cargos unipersonales, y la distribución es más igualitaria en los cargos en órganos colegiados locales.

Algunos de estos rezagos están relacionados con temas no tratados en este Informe y que deberán estudiarse en el futuro. En materia de inscripción de partidos, las medidas que flexibilizaron el registro de nuevas agrupaciones (Código Electoral de 2009) incentivaron la aparición de muchos competidores y, probablemente, estén asociadas con ciertos hechos: la reelección de alcaldías con partidos distintos (no expuesto en este capítulo, pero sí determinado por los estudios realizados para este) y la explosión y fluidez de la oferta partidaria. Estas normas no han estado acompañadas de criterios acerca de cuáles condiciones debieran cumplirse para la permanencia o desinscripción de estas agrupaciones, así como de los umbrales mínimos para que los partidos sigan inscritos: algu-

nas de estas agrupaciones quedan en el limbo luego de conseguir bajo apoyo en las urnas.

Un tema que se debe estudiar de manera sistemática es el efecto del financiamiento público sobre la dinámica electoral municipal. Varios factores sugieren la existencia de una amplia desigualdad en el acceso a ese financiamiento, comparado con lo que sucede en otros comicios. Por ejemplo, si los partidos locales no poseen el dinero para invertir en la campaña y luego pedir el reembolso al TSE, quedan a merced de fuentes de financiamiento de dudosa procedencia. Además, las agrupaciones no siempre pueden justificar gastos permanentes durante los períodos entre elecciones, como los de capacitación y organización partidaria, que sí son avalados en elecciones nacionales. Las agrupaciones locales tampoco pueden emitir certificados de cesión del derecho eventual a la contribución estatal (bonos). Este es un tema pendiente de ser investigado sistemáticamente, en particular su relación empírica con los niveles de reelección de las alcaldías.

Por otra parte, la designación de algunos cargos municipales, como los representantes denominados concejales de distrito, no sigue ningún criterio de densidad poblacional, pues existe la misma cantidad de concejales en distritos grandes y en pequeños. A su vez, no poseen funciones y atribuciones relevantes dentro de la estructura del gobierno local.

Otros desafíos de la democracia electoral municipal tienen que ver con las ecologías políticas analizadas en este documento. Como se señaló, hay regiones de alta participación combinadas con zonas de baja movilización. Según revela un análisis exploratorio, estas disparidades territoriales en la afluencia de votantes están asociadas a un factor prepolítico, como la desigualdad económica aproximada por las brechas en los niveles salariales del sector formal, pero también por los niveles de desarrollo humano y el nivel de formalización de la economía. Si, en parte, los niveles de participación electoral ciudadana en el ámbito local están asociados a estos factores prepolíticos, ¿tendrían las políticas sociales y de fomento productivo, con perspectiva

territorial, efectos sobre la participación? Y, si los tuviera, ¿acentuarían o no las ventajas de las alcaldías en sus afanes reeleccionistas? En otras palabras, ¿se modificarían las tendencias reportadas en cuanto a la circulación de élites locales?

Un punto por dilucidar en nuevas investigaciones es, precisamente, en qué medida el importante aumento en la reelección de las alcaldías en las últimas dos décadas obstaculiza la rotación y el recambio del liderazgo comunal, y si tiene un efecto marginador de sectores de la población tradicionalmente excluidos de dichas esferas, en especial de las mujeres. Un segundo riesgo por estudiar es si estamos en presencia de indicios

que apuntarían a un proceso de *oligarquización* de la política local, como se le conoce a la perpetuación en el poder de las mismas personas. Al respecto, la ventaja de los *incumbents* o de los titulares en el cargo está predicada sobre el requisito de que los aspirantes a la reelección no se aparten de su cargo durante la campaña, y en estas condiciones, es casi imposible establecer los límites de si un acto es, o no, beligerancia política.

Los resultados y hallazgos de este aporte constituyen un llamado a la reflexión, pausada y serena, sobre la necesidad de discutir y promover iniciativas para atender los rezagos y los déficits que lesionan el principio democrático de crear amplias oportunidades de participación ciuda-

dana en los procesos de deliberación y selección de los representantes políticos.

Por último, en algunos de los temas analizados hay múltiples aspectos que no se han investigado sistemáticamente. En futuras ediciones del *Informe Estado de la Nación*, se estudiarán nuevos ángulos de la relación entre la desigualdad económica y la participación electoral, la tensión entre dos institutos, el de la reelección de alcaldías y el de la beligerancia política; los patrones del financiamiento estatal en las contiendas municipales, los resultados de la paridad horizontal, la pertinencia de la división político-administrativa del país, el poder infraestructural y el gasto público de las municipalidades, y la democracia subnacional.



**Investigadores principales:**

Ronald Alfaro Redondo, Sharon Camacho Sánchez, Jesús Guzmán Castillo y Alvaro Zúñiga Cordero.

**Insumos:** *Análisis espacial de las elecciones municipales 2020*, de Sharon Camacho Sánchez; *Desigualdad y participación política. Elecciones presidenciales y municipales: Costa Rica 2002-2020*, de Álvaro Zúñiga Cordero; *Configuración de las élites locales en las elecciones municipales 2020*, de Jesús Guzmán Castillo.

**Borrador del capítulo:** Ronald Alfaro Redondo.

**Coordinación:** Ronald Alfaro Redondo.

**Edición técnica:** Ronald Alfaro Redondo, Leonardo Merino Trejos y Jorge Vargas Cullell.

**Asistentes de investigación:** Diana Camacho Cedeño, María Fernanda Durán Navarro, Diana Mata Acuña y Andrés Palma Granados.

**Actualización y procesamiento de datos:** Ronald Alfaro Redondo, Jesús Guzmán Castillo, María Fernanda Durán Navarro, Diana Mata Acuña y Andrés Palma Granados.

**Preparación de gráficos:** Ronald Alfaro Redondo y Jesús Guzmán Castillo.

**Visualización de datos complejos:**

Ronald Alfaro Redondo y Jesús Guzmán Castillo.

**Lectores críticos:** Vera Brenes, Esteban Durán, Steffan Gómez, Marisol Guzmán, Leonardo Merino, Hugo Picado León y Jorge Vargas Cullell.

**Por su revisión y comentarios,** se agradece a Hugo Picado León, quien fungió como lector crítico del borrador de este documento en su versión para el taller.

**Revisión y corrección de cifras:**

Jesús Guzmán Castillo.

**Corrección de estilo y edición de textos:**

Mireya González Núñez.

**Diseño y diagramación:**

Erick Valdelomar/Insignia Ng.

**Los talleres de consulta** se realizaron el 8 de julio y el 5 de agosto de 2020, con la participación de Ileana Aguilar, Ronald Alfaro Redondo, Margarita Bolaños, Zetty Bou, Diego Brenes, Sharon Camacho, María José Cascante, Martha Castillo, Héctor Fernández, Steffan Gómez Campos, Miguel Gutiérrez, Jesús Guzmán, Leonardo Merino, Claudio Monge, Hugo Picado, Adrián Pignataro, Ciska Raventós, Jorge Vargas Cullell y Saúl Weisleder.

## Notas

1 Para esto, se utilizaron las bases de datos de estadísticas de procesos electorales del TSE a escala de junta receptora de votos y centro de votación. Se parte de un análisis espacial utilizando sistemas de información geográfica (SIG), con el cual se obtuvo cartografía de tipo temática y estadística. Los datos se refieren únicamente al cargo de la alcaldía.

2 No se incluyó el análisis de la elección 2002, debido a que la información desagregada por junta receptora de votos no estaba disponible a la fecha de redacción de este capítulo.

3 [https://www.tse.go.cr/estadisticas\\_elecciones.htm](https://www.tse.go.cr/estadisticas_elecciones.htm)

4 Aún no se incluye el nuevo cantón Río Cuarto de la provincia de Alajuela.

5 La construcción de las variables específicas utilizadas para medir la desigualdad está motivada por la línea de investigación desarrollada por Piketty (2003), Piketty y Saez (2003), Atkinson y Piketty (2007 y 2010), Atkinson et al. (2011), Alvaredo et al. (2013), Alvaredo et al. (2016) y Blanchet et al. (2017). Una característica común de todos estos estudios es el uso de datos administrativos, en especial declaraciones de impuestos.

6 Sobre este particular, véase el primer apartado de este documento.

