

## CAPÍTULO

## 5

## FORTALECIMIENTO DE LA DEMOCRACIA

Partidos políticos y el electorado:  
desafíos en el marco de los comicios  
del 2022

## HALLAZGOS RELEVANTES

- El sistema político se adentra en una nueva campaña electoral presidencial y legislativa en condiciones adversas para la movilización electoral, producto del nivel más bajo de simpatía partidaria en tres décadas. En estas circunstancias, las agrupaciones políticas enfrentan dos grandes desafíos. Por un lado, convencer a amplios sectores de la población que no se sienten identificados con estas organizaciones y, al mismo tiempo, impedir que se “fuguen” los pocos que dicen simpatizar.
- El estudio de las trayectorias del voto a nivel individual a lo largo de ocho elecciones consecutivas (1990-2018) confirma la existencia de dos factores que estimulan la participación electoral: el hábito de votar y la identidad cívica. Estos elementos contrarrestan la erosión de la identidad partidaria y amortiguan la reducción en la asistencia a las urnas.
- Las actividades cotidianas de los partidos políticos fuera del ciclo electoral son mínimas y sus líderes hacen llamados para fortalecer sus mecanismos de coordinación intrapartidaria, considerados como débiles y dependientes de la siguiente campaña.
- Las estructuras organizativas de los partidos políticos no reportan cambios relevantes en relación con el último estudio efectuado hace cinco años. Sigue predominando el personalismo en sus cúpulas y aunque se han dado avances en equidad de género a nivel interno en las formaciones políticas, seis de los once partidos analizados no garantizan en la práctica una amplia participación femenina en sus cúpulas (mayor al 40% de los puestos).
- En las fuentes de financiamiento de los partidos políticos predomina el endeudamiento como la principal fuente de dinero, seguido de los ingresos propios y por último las donaciones privadas.
- Las reglas sobre financiamiento exponen a los partidos al riesgo de ser capturados por fuerzas o capitales lícitos y ilícitos, que afecten su independencia y misión.
- El análisis detallado de las donaciones privadas revela que las contribuciones a los partidos políticos han disminuido en el tiempo, la mayoría de ellas son micro o pequeñas sumas de dinero y por lo general se otorgan una única vez.
- Conforme incrementa la desigualdad en los distritos, disminuye la participación electoral y las donaciones a los partidos.

## NUEVOS APORTES PARA LA TOMA DE DECISIONES

- El análisis de largo plazo de las trayectorias de participación del electorado permite comprender las dinámicas e incentivos que estimulan la concurrencia a las urnas, lo que contribuye al diseño de estrategias para mejorar el efectivo ejercicio de la libre participación electoral.
- La trascendencia de los partidos políticos como organizaciones que materializan el principio de representación electoral justifica la importancia de profundizar en las transformaciones y la evolución de los mismos en los años recientes.
- El trabajo relacionado con el ciclo de financiamiento partidario permite al TSE continuar priorizando los esfuerzos por transparentar y poner a disposición de la ciudadanía información oportuna sobre el dinero que captan y administran los partidos políticos.
- Comprender la composición de los ingresos y el funcionamiento del ciclo de financiamiento en la realidad cotidiana de los partidos políticos permite que las autoridades electorales y la Asamblea Legislativa cuenten con insumos valiosos para comprender los riesgos, las vulnerabilidades y las implicaciones asociadas a la naturaleza de estos recursos, particularmente en escenarios de riesgo de captura.
- La precisión de la naturaleza del riesgo de perder la independencia y la misión de los partidos propicia una deliberación orientada a encontrar mecanismos para reformar las reglas electorales, sobre todo en materia de equidad en la contienda.
- Entender mejor los efectos directos e indirectos 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.



## CAPÍTULO

## FORTALECIMIENTO DE LA DEMOCRACIA

## 5

/ Partidos políticos y el electorado:  
desafíos en el marco de los comicios  
del 2022

INDICE		Introducción
Hallazgos relevantes	217	En las democracias electorales, la competencia política para la selección de los gobernantes mediante elecciones libres, limpias y decisivas requiere cinco condiciones indispensables:
Nuevos aportes para la toma de decisiones	217	
Introducción	219	<p>i) un régimen de libertades y derechos tutelados eficazmente por las instituciones del Estado de derecho; ii) un electorado compuesto por todas las personas habilitadas como ciudadanía, con mínimas exclusiones; iii) partidos políticos capaces de representar los intereses y aspiraciones de la población; iv) instancias electorales independientes de los partidos políticos y de los gobernantes, con las potestades y capacidades para fungir como árbitros imparciales de la contienda y v) un marco de normas legales y reglamentarias –las reglas del juego– que ofrezcan el ejercicio del derecho a elegir y ser electo sin introducir distorsiones sistemáticas a favor de algunos sectores o establecer barreras indebidas para la participación electoral. Todos estos elementos hacen posible que la ciudadanía pueda ejercer de manera efectiva su soberanía y sea el origen de la legitimidad de los gobernantes, y que quienes lleguen al poder lo hagan por medio de un mandato amparado en procesos electorales que reflejen con fidelidad la voluntad popular.</p> <p>Con miras a las elecciones nacionales del año 2022, el presente Informe estudia la situación y los desafíos que enfrentan dos actores claves de la competencia política que conducirá a la elección de nuevos representantes en el Poder Ejecutivo y el Legislativo: por una parte,</p>
Costa Rica: democracia electoral estable y consolidada con crecientes problemas de participación y representación política	221	
Determinantes individuales y contextuales del voto	222	
Los partidos políticos enfrentan escenarios de riesgos que ponen en juego su independencia y misión	228	
Conclusiones	252	
		<p>el electorado, que con su voto escoge al gobierno y distribuye el poder entre las partes contendientes; y los partidos políticos, que al poseer el monopolio de la representación política, compiten por el poder.</p> <p>Electores y partidos mantienen entre sí una relación de simbiosis indisoluble y están en el centro de la crisis de la representación política que experimenta la democracia costarricense y de las amenazas que ello supone para su futuro (Vargas Cullell y Alpízar, 2020). Ambos son los vectores que impulsan tendencias preocupantes como el declive en la participación electoral, la erosión de las lealtades partidarias, la alta volatilidad electoral, la fragmentación del sistema de partidos, la perpetuación de gobiernos divididos, las dificultades para elegir a miembros del Poder Ejecutivo en primera ronda electoral y la persistencia de gobiernos con bajo y volátil respaldo popular. Los comicios de 2022 se realizarán, nuevamente, en medio de esa situación política, lo que plantea importantes retos para la gobernabilidad de la sociedad costarricense y la calidad de la política democrática.</p> <p>Existe una segunda razón por la cual se pone el acento en estos dos actores, dentro del conjunto de condiciones descritas al inicio del capítulo. Costa Rica es la democracia electoral más</p>

estable y una de las más longevas de América Latina. No está en discusión la existencia de un vigoroso régimen de libertades y derechos, ni la de un Tribunal Supremo de Elecciones capaz de fungir como un árbitro neutral de la competencia y, en general, de un Estado democrático de derecho. Sin bien en todos estos factores es posible identificar debilidades y limitaciones, no parece haber amenazas inminentes para la vigencia de la democracia electoral en Costa Rica.

La competencia política democrática está moldeada por la gramática legal de las reglas del juego electoral, siempre y cuando, por supuesto, los actores observen las disposiciones constitucionales y legales vigentes. En ese sentido, podría argumentarse acerca de la importancia de efectuar un análisis crítico del marco constitucional y legal que regula la democracia electoral. Sin embargo, en la medida en que esta goza de amplia legitimidad y reconocimiento, la mayoría de las reglas del juego son plenamente aceptadas por la ciudadanía y los partidos y hay poca o ninguna controversia sobre ellas. No todas, empero. Por ello, en las siguientes páginas se efectúa un análisis especial de una de esas reglas, relacionada con el financiamiento político, por condicionar el funcionamiento de los partidos y la dinámica de la competencia política, ésta última una perspectiva poco trabajada hasta el momento<sup>1</sup>.

Con estas consideraciones en mente, en el presente capítulo se procura dar respuesta a dos cuestiones referidas a los dos actores claves de la competencia política de cara a los decimotavos comicios presidenciales y legislativos ininterrumpidos en Costa Rica: i) ¿existen factores estructurales que favorezcan la reducción en la participación electoral de la ciudadanía costarricense?, y ii) ¿propicia la normativa sobre financiamiento político un debilitamiento de la capacidad de los partidos para representar a la ciudadanía?

Para responder la pregunta sobre la ciudadanía, en el capítulo se estudian los efectos de dos determinantes del nivel de participación electoral a lo largo del tiempo: uno es de carácter microindividual y el otro, de índole contextual;

ambos mediante fuentes que permiten realizar análisis de gran precisión. El primero trata sobre los efectos de los profundos cambios demográficos en la sociedad costarricense en la afluencia de la población a las urnas y en el comportamiento electoral observado, en línea con los trabajos ya avanzados por Alfaro Redondo (2019a). En términos generales, se constata que la demografía complica la aspiración de mantener altos niveles de participación electoral en Costa Rica. El segundo se refiere a los efectos de la desigualdad económica sobre la participación electoral. En el presente capítulo se aplica al ámbito de las elecciones nacionales, el estudio realizado en la anterior edición del Informe para el caso de los comicios municipales. Aquí se refuerza la conclusión de dicho estudio en el sentido de que, a mayor brecha de ingresos, menor concurrencia a las urnas en las elecciones nacionales.

Para responder la pregunta sobre la capacidad de representación de los partidos, el Informe se adentra en el tema de las fuentes de financiamiento de los partidos políticos. En efecto, se muestra cómo las reglas que rigen dicho financiamiento empujan a organizaciones partidarias –ya de por sí débiles desde el punto de vista organizativo y electoral– a escenarios de múltiples riesgos de captura, en los que están en juego la independencia de los partidos como organizaciones legítimas para el acceso al poder y la representación política. Más en concreto, exponen a los partidos al riesgo de perder su independencia y misión, al ser dominados por fuerzas antisistema o por intereses privados.

En resumen, el presente estudio procura crear nuevo conocimiento sobre la situación de los partidos y el electorado, los eslabones más débiles de la democracia electoral costarricense, con el fin de impulsar la deliberación acerca de las mejores estrategias para remediar las debilidades detectadas y así elevar la calidad de la política democrática. En la medida en que se diagnostiquen certeramente los problemas, podrá estimularse una deliberación amplia y profunda que ayude a encontrar soluciones para remediar una particular conjugación de

factores o condiciones adversas que desalientan el activismo ciudadano y debilitan a los partidos políticos, y con ello a la democracia electoral. Esta mirada en profundidad arroja luz, de una manera sistemática, sobre la presencia de factores estructurales poco conocidos, más allá de la demanda y de la oferta electoral, que dificultan la mejora de la calidad de la democracia electoral en Costa Rica.

Este documento está estructurado en cuatro secciones además de esta introducción. La primera, muy breve, sintetiza las razones por las cuales puede afirmarse que Costa Rica es una democracia electoral consolidada y estable. En ese sentido, es el punto de partida sobre el que se basan los estudios empíricos realizados para este Informe en tanto que dan un contexto indispensable de tener en cuenta a la hora de analizar desafíos no resueltos del sistema electoral costarricense.

La segunda sección estudia la población en edad de votar y los determinantes micro y macro del sufragio para responder el interrogante planteado sobre la ciudadanía. Se subdivide a su vez en tres apartados. Inicia con una descripción de las tendencias generales de participación electoral en Costa Rica; posteriormente incursiona en el ámbito de la cultura cívica de la ciudadanía y para finalizar, trata sobre los impactos políticos de la desigualdad económica. En cada uno de estos aspectos se aportan nuevos enfoques y hallazgos para comprender mejor los fundamentos de la participación electoral.

La tercera sección, subdividida en tres partes, aborda la temática de las organizaciones partidarias a escasos meses de las elecciones presidenciales y legislativas de 2022. En primer lugar, se estudia el ciclo de actividades de las agrupaciones políticas tanto en época electoral como en períodos fuera de la coyuntura electoral; luego, se profundiza en el ciclo de financiamiento partidario, sus fuentes de ingresos y sus implicaciones políticas y se analizan en detalle las contribuciones privadas. Se incluye una mirada de los liderazgos partidarios sobre las debilidades organizativas de sus agrupaciones y la ausencia de cambios recientes en las estructuras organizativas de los partidos políticos.

El capítulo cierra con un breve colofón que resume los principales hallazgos del estudio, plantea las implicaciones y esboza temas para la agenda de investigación futura.

### Costa Rica: democracia electoral estable y consolidada con crecientes problemas de participación y representación política

La democracia ha sido definida de múltiples maneras, a la vez que existen nociones maximalistas y reduccionistas de dicho concepto. Por el objeto particular de este capítulo, se utiliza la versión de la democracia considerada por la literatura especializada como procedimental, también denominada democracia electoral, entendida como aquel sistema democrático en el que se inviste de poder a la ciudadanía para decidir sobre las cuestiones políticas a través de elecciones competitivas (Schumpeter, 1942). Según este enfoque, las elecciones constituyen el fin principal de los regímenes democráticos. Es decir, la concepción de democracia se reduce a un conjunto de procedimientos mediante los cuales algunas personas adquieren el poder de decidir por medio de una lucha competitiva por el voto popular.

La adscripción a una noción minimalista de democracia no es requisito para reconocer que la democracia electoral está en el “núcleo duro” de la democracia moderna (Dahl, 1989; O'Donnell, 2010; Proyecto Estado de la Nación, 2001; Held, 1996). Aún desde una perspectiva más amplia de democracia, que es la que adopta el presente Informe (PEN, varios años) es posible examinar la medida en que las democracias electorales se aproximan al cumplimiento, pleno o parcial, de su fin primordial: la celebración de elecciones libres, limpias, competidas y decisivas.

### Altos y convergentes puntajes en los índices internacionales de medición de la democracia electoral costarricense

Sin importar la concepción de democracia que se tenga, más restringida o más amplia, Costa Rica es considerada por

los diversos autores una democracia liberal, consolidada y estable. En los índices internacionales comparados califica sólidamente como tal y obtiene los puntajes más altos en América Latina y, en general, en el mundo<sup>2</sup>, una situación distinta a la prevaleciente un siglo atrás, cuando su sistema político reportaba importantes déficits y rezagos en distintas dimensiones, incluido el ámbito electoral (Molina y Lehoucq, 1999). No obstante, a mediados del siglo pasado el país reportaba avances significativos en estos aspectos, particularmente en la competencia política y electoral (V-Dem, 2016).

En el índice de democracias electorales de *Varieties of democracy*, Costa Rica ocupa la tercera posición entre 178 países y la primera entre las naciones del continente americano. Por su parte, en la medición elaborada por la revista *The Economist* en 2020, Costa Rica es una de las 23 democracias plenas del planeta (*The Economist*, 2020). En este índice, el ámbito electoral, junto con el de libertades civiles, son los dos aspectos mejor evaluados del sistema político. Incluso, la calificación del país en 2020 es la más alta desde 2006.

Estos altos puntajes reconocen, en síntesis, que en Costa Rica la competencia electoral es libre y limpia. Asimismo, ello significa que el marco normativo del sistema electoral no introduce distorsiones sistemáticas favorables hacia las élites gobernantes; que las elecciones se realizan en un clima de amplio y pleno respeto a las libertades, derechos y dignidad de las personas; que existe una autoridad electoral independiente de los otros poderes del Estado, que organiza y adjudica los comicios de una manera transparente y con apego a la constitución y las leyes y que la ciudadanía tiene amplias oportunidades para presentar sus denuncias y que estas sean consideradas sin temor a represalias.

Ahora bien, el hecho de que Costa Rica cumpla con los estándares internacionales para medir a las democracias electorales no excluye la existencia de desafíos, rezagos o retrocesos en ciertas áreas de la competencia política. Como se dijo al inicio del capítulo, en las últimas dos décadas se combinaron dos factores que

afectan en la calidad de la democracia: una reducción de la concurrencia a las urnas y un debilitamiento de los partidos políticos. En resumen, la democracia electoral contemporánea costarricense adolece de problemas en materia de participación acompañados de debilidades de la representación política.

### Caída de la participación electoral en Costa Rica en el largo plazo

La disminución en la concurrencia a las urnas no es un asunto trivial en los regímenes democráticos. Este tema tiene profundas implicaciones para la supervivencia y la consolidación de cualquier democracia. Según la obra de referencia *The Latin American Voter*, participar en las elecciones puede inculcar buenos hábitos en la ciudadanía y estas pueden difundir y reforzar valores democráticos (Carlin et al., 2015). Si bajo circunstancias normales, grandes porciones del electorado no se presentan a las urnas, esto podría cuestionar la legitimidad de las autoridades electas en ellas. Cuando el número de votantes que acude a las urnas es bajo, puede interpretarse como un débil compromiso del electorado con las normas, las instituciones y los valores democráticos.

Asimismo, las circunstancias relacionadas con la caída en el número de votantes pueden tener un efecto duradero en el comportamiento político de los individuos difícil de revertir, alejando a la ciudadanía desilusionada con el sistema político. En general, el descenso en la participación electoral a menudo se considera una señal de la insatisfacción o la desvinculación de las personas con la política. En el caso de las personas votantes más jóvenes, esta situación podría tener un impacto dramático y duradero sobre el apoyo y la viabilidad del sistema político. Finalmente, no hay que perder de vista que, en las democracias, las elecciones se consideran como el único mecanismo formal para competir por el poder, como alternativa a la rebelión o a la lucha armada (Carlin et al., 2015). El peor escenario posible sería uno en el que la menor concurrencia a las urnas extienda la apatía de los individuos hacia

la política durante toda su vida, causando así un “congelamiento” de la participación por décadas.

Costa Rica es un laboratorio ideal para estudiar los cambios en el número de votantes por varias razones. Primero, existe una larga tradición de elecciones libres desde la década de 1950. Segundo, el registro de votantes en el país es automático. Tercero, no existen sanciones para aquellos que no ejerzan el derecho a votar. Cuarto, la larga tradición democrática costarricense provoca que la gran mayoría del electorado haya sido socializado en democracia, y por ende, manifieste un fuerte apego al voto. Quinto, en décadas recientes se reporta una erosión de las identidades partidarias y una menor simpatía con los partidos políticos.

En términos generales, en los últimos cincuenta años la proporción de votantes ha disminuido en 23 de las 36 democracias maduras alrededor del mundo. Costa Rica ha seguido un camino muy similar en cuanto a las reducciones en la participación electoral y ha experimentado profundas transformaciones en el largo plazo (Alfaro Redondo, 2020).

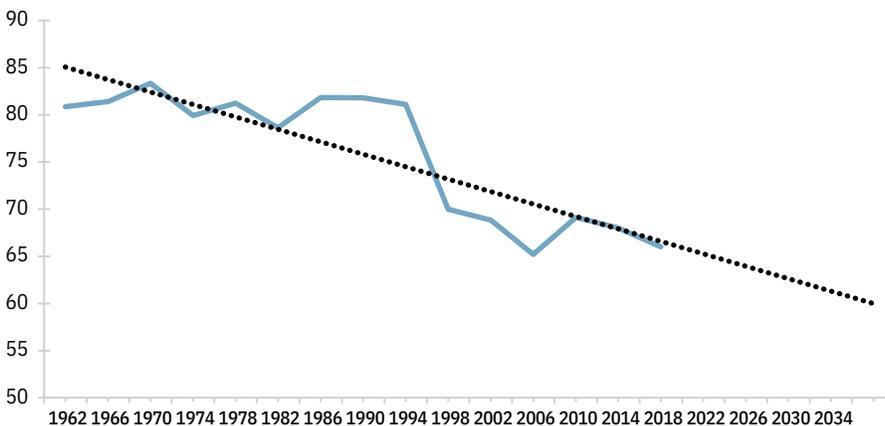
El país ha atravesado por tres grandes fases desde 1953, coyuntura a partir de la cual existen datos electorales periódicos y confiables. Para comprender la magnitud de los cambios, no hay que perder de vista que en la elección de 1974 se produjo una reforma que amplió los derechos para la participación electoral: la edad para sufragar se redujo a los 18 años. Entre 1953 y 1970 la edad mínima para votar todavía era de 20 años. Estas tres grandes fases han sido: la posguerra (1953-1970), la fuerte expansión de la participación electoral (1962-1994) y su caída a partir de 1998 hasta el presente (gráfico 5.1).

### Persistente debilitamiento de las lealtades partidarias del electorado

A escasos meses de las elecciones presidenciales de 2022 la situación imperante es la de una ciudadanía alejada de los partidos políticos, a diferencia de tres décadas antes, cuando dichas formaciones gozaban de una muy alta simpatía partidaria.

Gráfico 5.1

### Porcentaje de participación electoral en Costa Rica, real y proyectada<sup>a/</sup>



a/ La línea punteada representa la proyección con base en la tendencia de los datos reales.

Fuente: Alfaro Redondo, 2021, con datos del TSE.

El alineamiento partidario, medido con el indicador de las simpatías que expresa la ciudadanía hacia los partidos, cuenta una historia de profundo desencanto con la política. A inicios de la década de los noventa había una fuerte identificación en este ámbito: en 1993, un año antes de los comicios, los partidos Liberación Nacional (PLN) y Unidad Social Cristiana (PUSC) de manera agregada atraían a un promedio del 94% de las personas consultadas<sup>3</sup>. Con algunas variaciones, este comportamiento se mantuvo a lo largo de unos diez años (gráfico 5.2). Entre 1993 y 2001 solo un 19% de los entrevistados, en promedio, indicó que no simpatizaba con ningún partido político (Unimer, varios años).

A partir del año 2000 se dio un fuerte cambio, que coincidió con la fase de declive de la asistencia a las urnas. Ocurrió un proceso de erosión del bipartidismo y surgieron nuevas fuerzas políticas, como el Movimiento Libertario (ML), el Partido Acción Ciudadana (PAC) y el Frente Amplio (FA), que trajeron a un grupo importante de personas que anteriormente simpatizaban con los partidos tradicionales. No obstante, otra proporción significativa se alejó de la política. Entre 2004 y 2010, la ciudadanía que no tenía preferencia por ninguna agrupación aumentó rebasando el 40% (PEN, 2017).

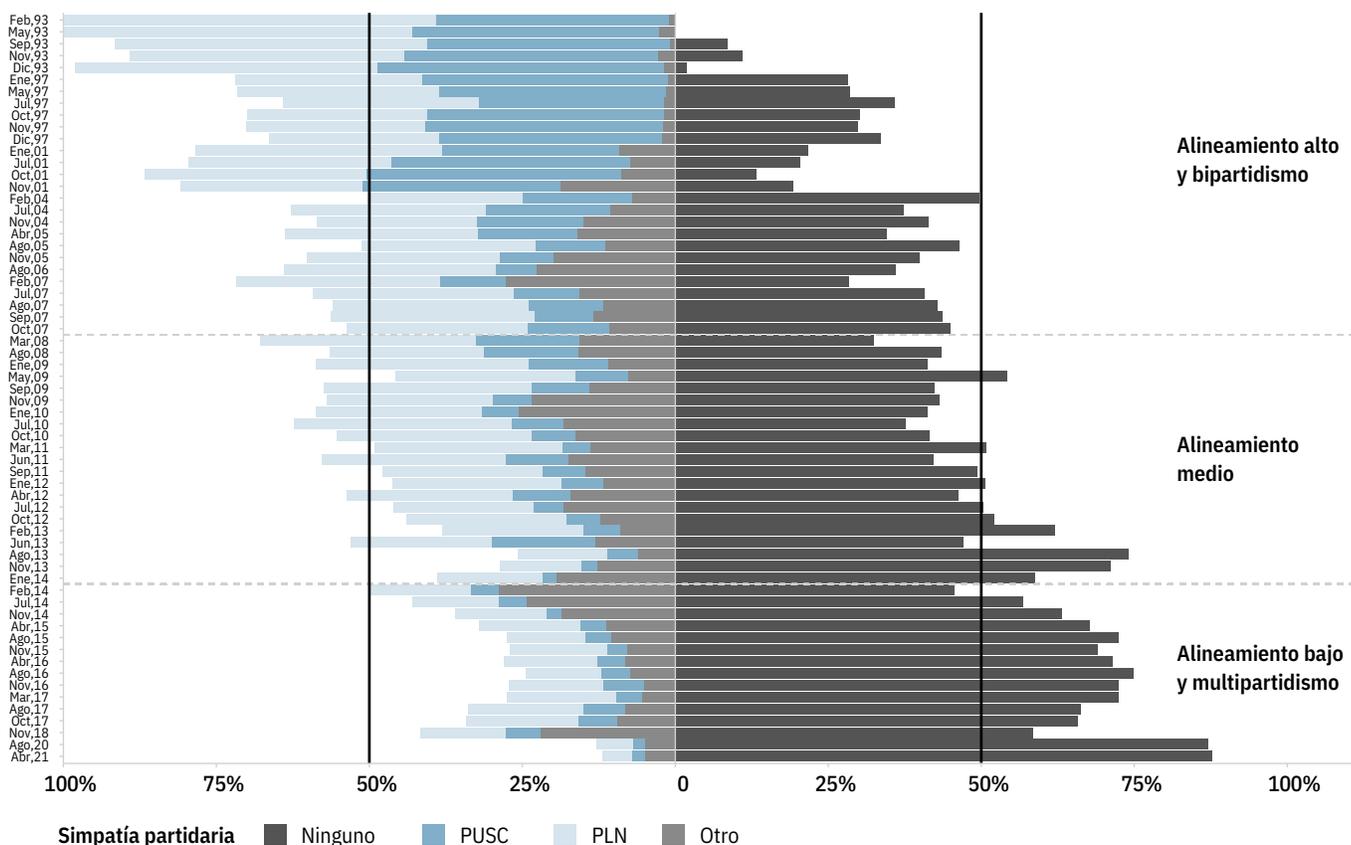
En la segunda década del presente siglo el desalineamiento se intensificó: la mayoría de la población dejó de manifestar una fuerte afinidad con alguna organización política. Entre junio de 2012 y agosto de 2021, en promedio, el 61% de la ciudadanía decía no simpatizar con ningún partido (CIEP, varios años). Si bien, conforme se acerca la fecha de las elecciones la simpatía por los partidos aumenta, rápidamente se evapora pasados los comicios. Solo en dos de las 56 encuestas de opinión realizadas entre 2004 y 2021 algún partido logró captar, por sí solo, más electores que los que se declaran "sin partido". Por último, cabe indicar que la erosión del apoyo electoral es un fenómeno que trasciende al PLN y el PUSC y se extiende al sistema de partidos en general. Los resultados del Barómetro de las Américas y del CIEP-UCR confirman que los partidos políticos son las instituciones con los niveles de confianza más bajos (Vargas Cullerell y Rosero Bixby, 2005 y 2007; Alfaro Redondo, 2012 y 2014; CIEP, varios años).

### Determinantes individuales y contextuales del voto

Conocer los factores que han impulsado la declinante participación electoral de la ciudadanía costarricense tiene una gran importancia, por las razones que

Gráfico 5.2

Evolución del alineamiento partidario en Costa Rica<sup>a/</sup>. 1993-2021



a/ Se mide con base en las simpatías partidarias de la ciudadanía. Se utiliza la base de datos de la Unimer para el período de febrero de 1993 a junio de 2013. A partir de agosto de 2013 se usa información de las encuestas de opinión del Centro de Investigación y Estudios Políticos (CIEP) de la UCR. Fuente: Gómez Campos, 2021, con datos de la Unimer y el CIEP de la UCR.

fueron discutidas en la sección previa. Por lo general, se ha puesto énfasis en la insuficiencia de la oferta electoral de los partidos y en la debilidad de sus organizaciones, para atraer el apoyo de las personas electorales. Sin duda, estos son factores centrales, desde el lado de la oferta política, que han sido abundantemente tratados por la literatura especializada (Jackman, 1987; Blais y Dobrzynska, 1998; Blais, 2006). En este Informe se pone la atención en factores menos estudiados en Costa Rica, por el lado de la demanda política, relacionados con los atributos sociodemográficos y el contexto social, que también han propiciado dicha declinación.

Cambios demográficos como microdeterminantes del voto

Las transformaciones demográficas de la sociedad costarricense han tenido un impacto significativo en la participación electoral de la ciudadanía, aspectos ya destacados en la edición de 2017 de este Informe. Por ejemplo, se planteaba que en 2014, la representación gráfica de la población electoral perdió la forma tradicional de una pirámide con una mayor aglutinación en electores jóvenes, quienes son los que menos votan. A esta concentración se agregó un segundo bloque: las personas de entre 45 y 65 años. Los primeros dejaron de ser el grupo dominante y entraron en competencia

con los adultos de edad media, quienes, además, presentan mayores niveles de participación.

En el gráfico 5.3 se muestran, para las elecciones de 1994 y 2018, la estructura demográfica del electorado y los niveles de participación (los que votan y los que no) por grupo de edad. Las pirámides son diferentes no solo en una misma elección, sino también entre ellas. La elección de 1994 es la última con una alta participación electoral y las dos pirámides de ese año –la de los que se ausentan (externa) y la de participación (interna)– son casi una réplica la una de la otra, mostrando un amplio y extendido nivel de participación electoral en las distintas edades.

Las dos pirámides de 2018 son muy distintas. La interna no tiene la forma clásica piramidal debido a que la merma en la participación electoral de los grupos etarios en 2018 fue más homogénea que la reportada hace 24 años: en 1994, las diferencias etarias en la asistencia a las urnas eran más marcadas entre votantes jóvenes y adultos que las observadas en 2018. Por otro lado, el contraste entre las pirámides internas de ambas elecciones es notorio; la pirámide de las personas votantes se ha ido achicando a causa de la menor afluencia de votantes. En otras palabras, el amplio y extendido nivel de participación en 1994 contrasta con la reducción del mismo en 2018, particularmente en algunas cohortes como las de menores de 50 años.

### Una fuerte cultura cívica amortigua la caída de la participación electoral

Si la simpatía partidaria ha caído fuertemente en las últimas tres décadas en la sociedad costarricense, como se señaló en un apartado anterior, y esto se ha reflejado en una menor participación electoral, ¿por qué no ha disminuido aún más la afluencia de votantes a las urnas?

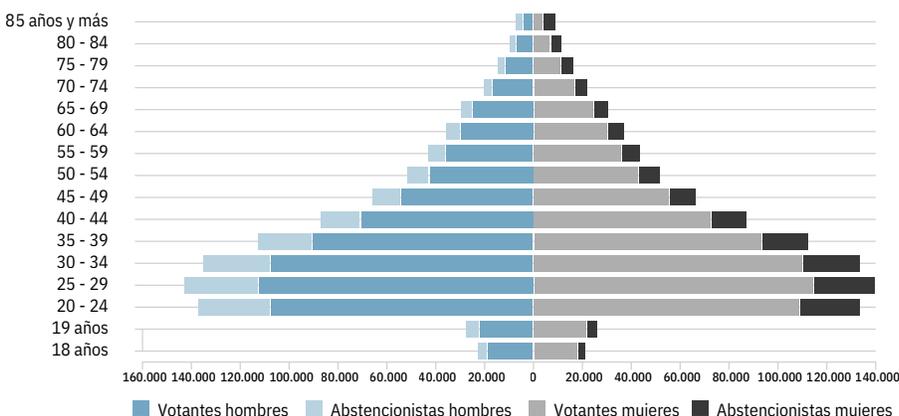
Siguiendo a Alfaro Redondo (2020), este Informe plantea que la participación de la ciudadanía en las elecciones está en parte explicada por la identidad partidaria y en parte por otro tipo de identidad, la cívica. Por “identidad cívica” se entiende la manera en que las personas definen su pertenencia a una comunidad política en la que sus miembros sienten una fuerte obligación de sufragar, a pesar de que les resulte muy difícil tomar la decisión de a quién apoyar. Ambas identidades interactúan entre sí y ayudan a comprender la dinámica electoral. Si las dos identidades son fuertes, ello garantiza una alta concurrencia electoral y una extendida adscripción partidaria. Si las dos puntúan bajo, la participación y la identificación partidaria disminuirían de manera correlativa. En el escenario actual, la identidad partidaria se ha deteriorado, pero la cívica resiste y contrarresta la erosión de la primera.

El análisis realizado para este Informe demuestra que la población costarricense

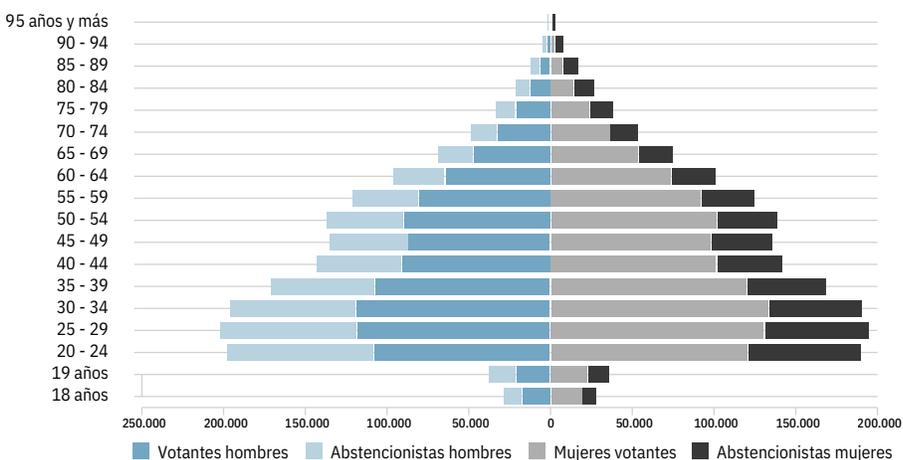
Gráfico 5.3

### Pirámides<sup>a/</sup> de abstencionistas y votantes, por grupos de edad, según sexo. 1994 y 2018

1994



2018



a/ La pirámide interna representa al electorado que acudió a las urnas y la externa constituye la distribución por edades de quienes no ejercieron su derecho a votar.

Fuente: Alfaro Redondo y Guzmán, 2021, con datos del TSE.

aún posee una fuerte cultura cívica y una sólida creencia en el sufragio que ha impedido que el desplome en la identificación partidaria se haya trasladado en caídas similarmente graves en la participación electoral. A esta conclusión se llegó tras estudiar los patrones de votación de la ciudadanía habilitada para sufragar en ocho elecciones (entre 1990 y 2018), a partir de un acervo de datos longitudinales que recoge el universo de votantes, es decir, más de 19 millones de observaciones. Esta recopilación fue posible gracias al acceso a la información brindada por el TSE y el Registro Civil. Este período

de análisis es relevante porque incluye tanto comicios de alta afluencia (1990 y 1994), como de menor concurrencia a las urnas (1998 en adelante), además de que es coincidente con los cambios del bipartidismo al multipartidismo.

Cabe recordar que el padrón electoral no es un grupo estático, dado que no todas las personas empadronadas están o han estado habilitadas para sufragar la misma cantidad de veces. Por ello, resulta útil analizar la proporción de veces que un ciudadano o ciudadana ha votado con respecto a la cantidad de veces que ha tenido derecho a hacerlo, la forma más

exacta de aproximarse a las trayectorias microindividuales del voto<sup>4</sup>.

Al analizar las ocho elecciones en Costa Rica desde 1990, los datos revelan una alta predilección por el voto, incluso entre quienes han tenido derecho a sufragar menos cantidad de veces (cuadro 5.1). Cuando se examina la cantidad de veces que en los últimos 38 años una persona no fue a votar habiendo tenido derecho a hacerlo, se encuentra que el 41% se abstuvo (primera columna del cuadro 5.1). Ese porcentaje va disminuyendo según la cantidad de ocasiones con derecho a votar: baja al 26% entre quienes han tenido ocasión de votar dos veces y llega al 3% entre los que pudieron haber votado ocho veces. Este primer indicador es un buen reflejo de cómo el hábito de votar moviliza al electorado, así como su activación e inercia después de varias elecciones (Alfaro Redondo, 2019a).

Un segundo indicador que permite aproximar la conducta cívica del electorado costarricense es la cantidad de veces que una persona ha votado siempre, independientemente de la cantidad de veces que haya tenido derecho a hacerlo (diagonales del cuadro 5.1). El 35% del electorado que ha estado empadronado ocho elecciones seguidas ha votado siempre y el 55% de estos lo hizo en siete de las ocho oportunidades. Estos son los votantes habituales. Entre los que solo han tenido derecho a votar una vez, el 59% de ellos lo hizo, la persona “votante primerizo”. En este grupo de votantes sin experiencia previa es destacable y positivo que seis de cada diez de ellos voten. La clave será la persistencia de su comportamiento en el futuro, pues un “enganche” temprano con la participación electoral facilitará las condiciones para que se active la mecánica habitual del sufragio (Alfaro Redondo, 2019a).

Un tercer indicador sobre esta materia es la cantidad de elecciones en las que el electorado no ha ejercido su derecho a sufragar (gráfico 5.4). La cantidad de elecciones que las personas votantes se “pierde” es variado: las que perdieron una, dos o tres oportunidades de votar constituyen el 45% de las menciones. Solo uno de cada diez costarricenses no ha participado nunca (abstencionista

Cuadro 5.1

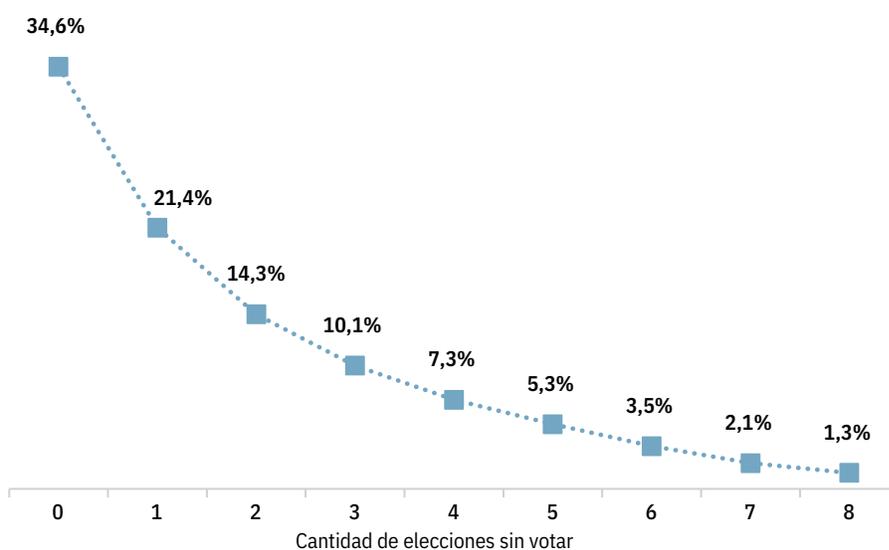
**Ocasiones en que votó la ciudadanía, según cantidad de veces que constó en el padrón. 1990-2018**  
(porcentajes)

Empadronados	Veces que votó								
	0	1	2	3	4	5	6	7	8
1	40,6	59,4							
2	26,1	26,9	47,1						
3	16,6	17,0	24,6	41,9					
4	11,9	12,4	16,3	23,3	36,1				
5	9,3	9,7	12,0	15,6	21,9	31,6			
6	6,9	7,7	9,4	11,7	15,1	20,6	28,6		
7	5,2	6,1	7,7	9,2	11,2	14,2	19,5	26,9	
8	2,6	3,0	4,3	5,6	7,1	9,3	13,0	20,1	35,1

Fuente: Alfaro Redondo, 2021.

Gráfico 5.4

**Distribución de la ciudadanía según la cantidad de elecciones en las que no ha participado**



Fuente: Alfaro Redondo, 2021.

habitual), una cifra baja considerando el entorno político, especialmente en la última década.

### La desigualdad salarial como factor contextual que afecta a la participación electoral

En la edición anterior del Informe, el capítulo titulado "Fortalecimiento de la democracia" dedicó parte de sus análisis a estudiar un tema muy pertinente: las consecuencias políticas de la desigualdad económica, en concreto sus efectos en la asistencia a las urnas a nivel municipal. La presente edición aplica este análisis a los comicios nacionales<sup>5</sup>. Para ello, al igual que en el estudio publicado el año anterior (PEN, 2020), se estudian las brechas salariales de la población con empleos formales. Lo anterior permite aproximarse, de manera parcial y exploratoria, a un tema abundantemente analizado por la teoría política comparada: los efectos de la desigualdad salarial sobre la participación ciudadana en los asuntos públicos.

En los estudios especializados, distintos aportes han señalado que la desigualdad económica es uno de los factores que desincentiva la participación electoral (Leighley y Nagler, 2013; Galbraith y

Hale, 2008); un resultado confiable y que se ha confirmado en múltiples países y épocas. En épocas recientes, Costa Rica ha experimentado cambios significativos en esta materia, pues a lo largo de la segunda mitad del siglo XX consiguió ser una de las sociedades menos desiguales de Latinoamérica. No obstante, en el presente siglo la situación cambió a tal punto que 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).

En las contribuciones de Piketty (2014) y Stiglitz (2012) se profundiza en la tendencia al aumento de la desigualdad en las sociedades más desarrolladas y se discuten las profundas repercusiones del crecimiento de la exclusión social. Cuando se consideran de manera combinada 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 (PEN, 2020). Un aspecto importante que considerar es que la literatura sobre

la asociación empírica entre desigualdad económica y baja participación no sugiere la existencia de 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 (PEN, 2020).

En esta edición del Informe se analiza la relación entre desigualdad y participación ciudadana en las elecciones presidenciales con un énfasis en las macro-tendencias a lo largo de cinco períodos (elecciones entre 2002 y 2018). Con ese propósito, el Informe aporta datos sobre 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 de covid-19– sobre la asistencia a las urnas. Se usa una medida de desigualdad de los salarios por distrito.

El hallazgo más relevante de este apartado indica que, como lo plantea la literatura comparada, las comunidades de mayor desigualdad salarial exhiben menores niveles de participación electoral que aquellas menos desiguales. Antes de profundizar en el análisis y los resultados, en el recuadro 5.1 se describen los aportes y las limitaciones de este análisis para comprender sus alcances.

## Recuadro 5.1

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

Antes de profundizar en los hallazgos en este tema, vale la pena reiterar los principales detalles de la información empleada publicada en el *Informe Estado de la Nación 2020*. En este sentido, 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 488 distritos del país. 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>6</sup>

sobre el electorado y la participación en elecciones presidenciales. Con estos datos, se construyó un panel de datos de cinco elecciones nacionales (del 2002 al 2018) y 488 distritos. En los modelos econométricos, los distritos 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 lado, 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.

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

CONTINÚA >>>

## Recuadro 5.1 &gt; continuación

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

ingreso total que recibe el 10% que obtiene mayores ingresos. Según estimaciones de Zúñiga (2020), esta medida ha aumentado del 45% al 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 (2020) señala que esta medida ha pasado del 15 al 10% en el mismo período (2002-2018). 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 que 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, una alta proporción del mercado laboral. 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>7</sup>. Asimismo, como el análisis se centra en

agregados por distrito, 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 subestimaría la desigualdad existente, aunque refleje las grandes tendencias. La principal limitación, la exclusión del empleo informal, plantea la hipótesis de que las brechas de desigualdad serían aún mayores a las aquí reportadas.

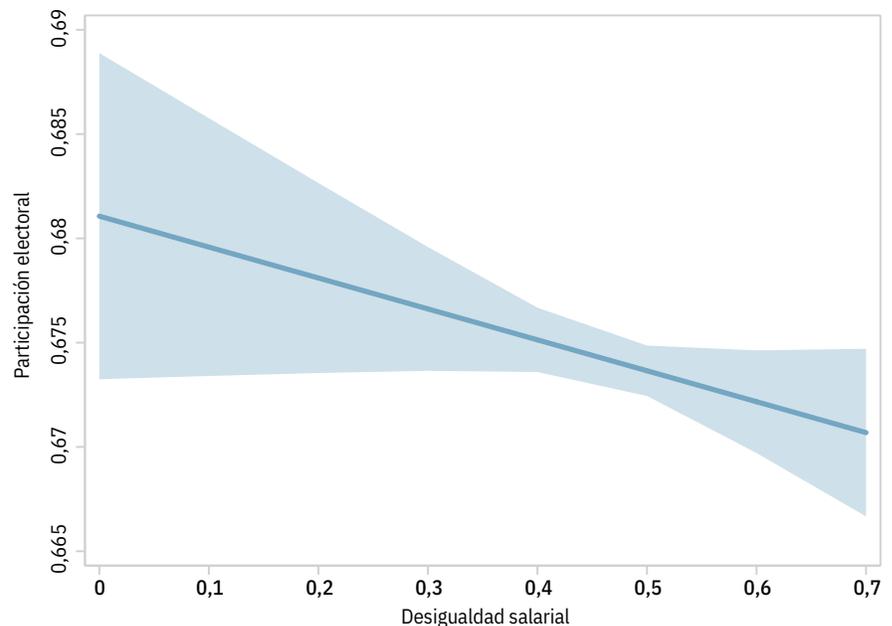
Fuente: Zúñiga, 2021.

Un primer aspecto de interés es examinar si la desigualdad está relacionada o no con los niveles de participación electoral en elecciones presidenciales. 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 presidenciales a nivel distrital y como variable explicativa principal alguna medida de desigualdad, también a nivel distrital.

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 competitividad electoral y el respaldo electoral a los partidos políticos en comicios previos<sup>8</sup>, así como efectos fijos por año y distrito.

En el gráfico 5.5 se muestra que la relación entre el índice de desigualdad salarial y el nivel de participación electoral es inversa: a mayor desigualdad salarial en un distrito, menor participación electoral, y viceversa. Lo novedoso es la fuerte

## Gráfico 5.5

Relación del índice de desigualdad salarial<sup>a/</sup> por distritos y la participación electoral presidencial. 2002-2018

a/ El índice de desigualdad salarial puede oscilar entre el 0 (igualdad completa) y el 1 (desigualdad completa). La línea representa la estimación de participación a distintos niveles de desigualdad salarial con base en un modelo de regresión estadística.

Fuente: Zúñiga, 2021.

significancia estadística de los resultados, incluso en presencia de numerosos controles y efectos fijos, lo que descarta que esa relación se deba a factores alternativos. En todas las especificaciones el índice<sup>9</sup> presenta un coeficiente negativo como variable que incide sobre la participación electoral, aun en presencia de variables que miden la competitividad de la contienda presente y pasada.

Si bien el análisis de esta sección es exploratorio y tiene las limitaciones antes descritas, sus resultados –sin pretensiones de encontrar relaciones causales– aportan nuevas explicaciones sobre los disparadores o atenuadores de la participación. En una sección posterior se estudiarán los efectos secundarios de la desigualdad en actividades relacionadas con los partidos políticos.

PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE  
**DESIGUALDAD SALARIAL Y  
ASISTENCIA A LAS URNAS**  
véase Zúñiga, 2021,  
en [www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)

### Los partidos políticos enfrentan escenarios de riesgos que ponen en juego su independencia y misión

En esta edición del Informe se estudia a los partidos como organizaciones políticas vitales en una democracia<sup>10</sup>. Se reúnen algunas piezas de análisis para determinar su condición en aspectos como su organización, sus vínculos con otras instancias partidarias, la actualización de la composición de sus élites, sus patrones de apoyo territorial, la salud de sus finanzas y los riesgos asociados a ellas. En conjunto, todos estos temas aportan una visión más completa de su condición actual y perspectivas de futuro. El principal hallazgo de este apartado plantea que ha habido pocos cambios recientes en la organizaciones internas de los partidos y que los problemas y vacíos de las reglas sobre el financiamiento partidario los exponen a escenarios arriesgados de captura por fuerzas o capitales lícitos o ilícitos en los que se pone en juego su independencia y quehacer.

### Estructuras organizativas de los partidos con pocos cambios recientes

El Programa Estado de la Nación ha dado seguimiento a las estructuras formales de los partidos políticos (Gómez Campos, 2013, 2017; Gómez Campos y Sáenz, 2015). En la última actualización de este esfuerzo de análisis y sistematización se mencionó que entre los nueve partidos estudiados existían diferencias significativas en cuanto a tamaño y complejidad de su estructura interna formal. Se clasificaron estas estructuras en tres tipos: amplia, intermedia y mínima, siendo esta última la que se limita a cumplir con los criterios básicos definidos por el Código Electoral (Asamblea Legislativa, 2009).

En esta ocasión se actualizan estos estudios con énfasis en los partidos que han ocupado el Poder Ejecutivo en Costa Rica: Liberación Nacional, Unidad Social Cristiana y Acción Ciudadana. Estos tres partidos analizados se ubican en lo que el *Informe Estado de la Nación 2017* denomina estructuras amplias, con una organización interna más compleja y de mayor tamaño que la que se establece por normativa. Para ello, se seleccionó a los tres partidos que han comandado el Poder Ejecutivo desde 2002 (PLN, PUSC y PAC). En cada una de las entrevistas realizadas, se retomaron los organigramas de estos partidos para evaluar los cambios y continuidades que ha habido desde el año 2017 hasta la actualidad. Esta sección tiene como objetivo comparar el organigrama proyectado con la imagen actual de la estructura partidaria, identificar nuevas instancias o la eliminación de algún órgano del partido. Llama la atención que las estructuras formales de los tres partidos se mantienen muy similares a la última vez en que fueron analizadas. Solo en las entrevistas realizadas a personas del PAC se señalaron cambios estructurales significativos: eliminación de las asambleas distritales y la consecuente formación de las Comunidades de Base Ciudadana (Cobaci), modificaciones en el órgano de juventudes y en secretarías del partido.

PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE  
**CAMBIOS RECIENTES EN LOS  
PARTIDOS POLÍTICOS**

véase Beltrán y Sáenz, 2021,  
en [www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)

### Los liderazgos partidarios siguen concentrados en pocas personas

En la presente edición se actualiza la línea de investigación sobre las organizaciones inscritas a nivel nacional con un análisis sobre la fluidez de las *cúpulas partidarias*. Por cúpula partidaria se entiende, en un sentido amplio: los principales puestos de la dirigencia partidaria y no solo algunos de ellos o los más relevantes (recuadro 5.2). Dado que, de acuerdo con la legislación, los partidos son el único medio para la representación política, la renovación de liderazgos en el sistema político costarricense está directamente relacionada con los cambios que los mismos partidos hagan en sus estructuras.

En esta sección se presentan los resultados de un análisis sobre la renovación de liderazgos en las cúpulas partidarias. Para ello, se recolectaron las nóminas de las personas que han ocupado los principales puestos de dirección en las agrupaciones políticas de escala nacional desde 1982. Se utilizó esa fecha de inicio por cubrir la fundación de todos los partidos estudiados en el proyecto de investigación del PEN y el TSE, con excepción del PLN, que data de 1952.

En esta investigación, de nuevo se evidenció un grupo de partidos, de reciente fundación, en los que el liderazgo está concentrado en una sola persona o en pocas. Cabe señalar que, de acuerdo con la literatura especializada, el personalismo es síntoma de un sistema de partidos poco institucionalizado, cuya existencia afecta considerablemente el desempeño del sistema político en su conjunto.

Para llegar a estas conclusiones se utilizan dos procesamientos de los datos recopilados. El primero consistió en determinar la cantidad de puestos que una misma persona ocupó dentro de su agrupación en el período estudiado. Este indicador da cuenta de la rotación

## Recuadro 5.2

## Actualización del análisis y de la base de datos de las cúpulas partidarias

Para analizar la renovación y fluidez de las cúpulas partidarias en Costa Rica, se actualizó la base de datos que contiene los nombres de los máximos líderes de cada agrupación. El principal criterio utilizado para determinar quiénes conforman esas instancias es el ejercicio de cargos de dirección o representación política, es decir, puestos que, por su importancia, se espera que sean asignados a militantes con un alto perfil de liderazgo y conocimiento en su partido.

En todos los casos se identificó a las personas que ocuparon los siguientes puestos: candidatura a la Presidencia de la República, Presidencia y Secretaría General del partido, jefatura de la fracción legislativa y candidaturas a diputados en puestos elegibles, es decir, en los primeros lugares de la papeleta de cada provincia.

Cuando una persona desempeñó más de un cargo de manera simultánea, solo se tomó en cuenta el de mayor duración o, en su defecto, el de mayor rango. Por ejemplo, si un dirigente aparecía como presidente de un partido y además como candidato presidencial, para efectos del conteo de días de permanencia en la cúpula solo se consideró el primero de esos puestos. La función como candidato presidencial se ejerce por menos tiempo –los cuatro meses que dura la campaña electoral– y además ello ocurre en el mismo lapso ya contabilizado. De este modo, se evitó la duplicación de días asignados a cada persona.

Además, la base registra otras variables: sexo, puesto en la cúpula, fecha de inicio, fecha de salida, provincia y lugar en la papeleta –las dos últimas para el caso de las candidaturas a diputados–. Se trabajó con información de once agrupaciones de

escala nacional a las que se viene dando seguimiento desde 2012, como parte del proyecto de investigación del PEN y el Instituto de Formación y Estudios en Democracia (IFED), del TSE. Los partidos son: Partido Accesibilidad sin Exclusión (PASE), Partido Acción Ciudadana (PAC), Frente Amplio (FA), Partido Integración Nacional (PIN), Partido Liberación Nacional (PLN), Movimiento Libertario (ML), Nueva República (NR), Renovación Costarricense (RC), Partido Republicano Social Cristiano (PRSC), Partido Restauración Nacional (PRN) y Partido Unidad Social Cristiana (PUSC). Se analizó el período comprendido entre el 1 de enero de 1982 y el 30 de abril de 2021, que abarca los años de existencia de las agrupaciones consideradas, con excepción del PLN, que fue fundado en 1952.

de dirigentes o, por el contrario, si la dirección política del partido se concentra en un solo líder. Esto último es lo que ocurre en el PIN, ML, el PRC y el PASE, en ese orden. En los tres casos, la persona que ha desempeñado el mayor número de cargos es el líder histórico y fundador del partido, es decir, Walter Muñoz, Otto Guevara, Justo Orozco y Óscar López, respectivamente. Además, todos ellos han sido candidatos presidenciales y diputados en más de una ocasión (cuadro 5.2).

Este análisis también permite observar el claro predominio de los hombres en las cúpulas partidarias. Solo dos mujeres figuran entre las personas que han desempeñado más cargos en su partido; se trata de la expresidenta Laura Chinchilla Miranda, quien fue vicepresidenta (2006-2010), ministra (2006-2009), viceministra (1994-1998), diputada (2002-2006) y jefa de su fracción en la segunda legislatura. También sobresale Epsy Campbell Barr, vicepresidenta (2018-2022), ministra (2018), diputada (2002-2006 y 2014-2018) y presidenta del PAC en 2006.

Un indicador para medir el grado de personalismo partidario y, con ello, la

## Cuadro 5.2

Cantidad de puestos desempeñados en la cúpula partidaria, por líder<sup>a/</sup>. 1982-2021

Líder partidario	Cantidad de puestos	Sexo	Partido político
Walter Muñoz Céspedes	17	Masculino	PIN
Justo Orozco Álvarez	13	Masculino	PRC
Otto Guevara Guth	12	Masculino	ML
Johnny Araya Monge	11	Masculino	PLN y PASJ <sup>b/</sup>
Óscar López Arias	10	Masculino	PASE
Luis Fishman Zonzinski	10	Masculino	PUSC
Bernal Jiménez Monge	9	Masculino	PLN
Ottón Solís Fallas	9	Masculino	PLN y PAC <sup>c/</sup>
Óscar Arias Sánchez	9	Masculino	PLN
José Manuel Ulate Avendaño	8	Masculino	PLN
Carlos Avendaño Calvo	8	Masculino	PRC y PRN <sup>d/</sup>
Rodolfo Méndez Mata	8	Masculino	PUSC y PAC <sup>e/</sup>
Roberto Thompson Chacón	7	Masculino	PLN
Laura Chinchilla Miranda	7	Femenino	PLN
Jorge Eduardo Sánchez Sibaja	7	Masculino	PUSC
Francisco Antonio Pacheco Fernández	7	Masculino	PLN
Epsy Campbell Barr	7	Femenino	PAC
Ovidio Pacheco Salazar	7	Masculino	PUSC
Roberto Tovar Faja	7	Masculino	PUSC

a/ Se consideran las personas que estuvieron en siete o más puestos.

b/ Johnny Araya ocupó nueve puestos en el PLN y dos en la agrupación cantonal Alianza por San José.

c/ Ottón Solís ocupó seis puestos en el PAC y tres en el PLN durante el período de estudio.

d/ Carlos Avendaño se separó del PRC y posteriormente fundó el Partido Restauración Nacional. Ocupó cuatro puestos en el PRC y cuatro en RN.

e/ Rodolfo Méndez ocupó siete puestos en el PUSC y uno en el PAC.

Fuente: Mata, 2021, actualizado a partir de Gómez Campos y Sáenz, 2015.

apertura a nuevos liderazgos es el tiempo que cada persona ha estado en cargos de mando o altas posiciones de representación. Cuando se mantienen por largos períodos dentro de la cúpula, es de esperar que el partido sea reticente a la llegada de nuevos líderes. En esos casos, las agrupaciones reducen sus posibilidades de cambiar, o al menos ajustar, sus dinámicas internas, puesto que no hay acceso a nuevas ideas en los espacios de dirección. Ello da muestras de una pobre institucionalización partidaria, además de débiles conexiones con la sociedad y con las bases, ya que en mayor o menor medida las agrupaciones dependen de las mismas personas para funcionar.

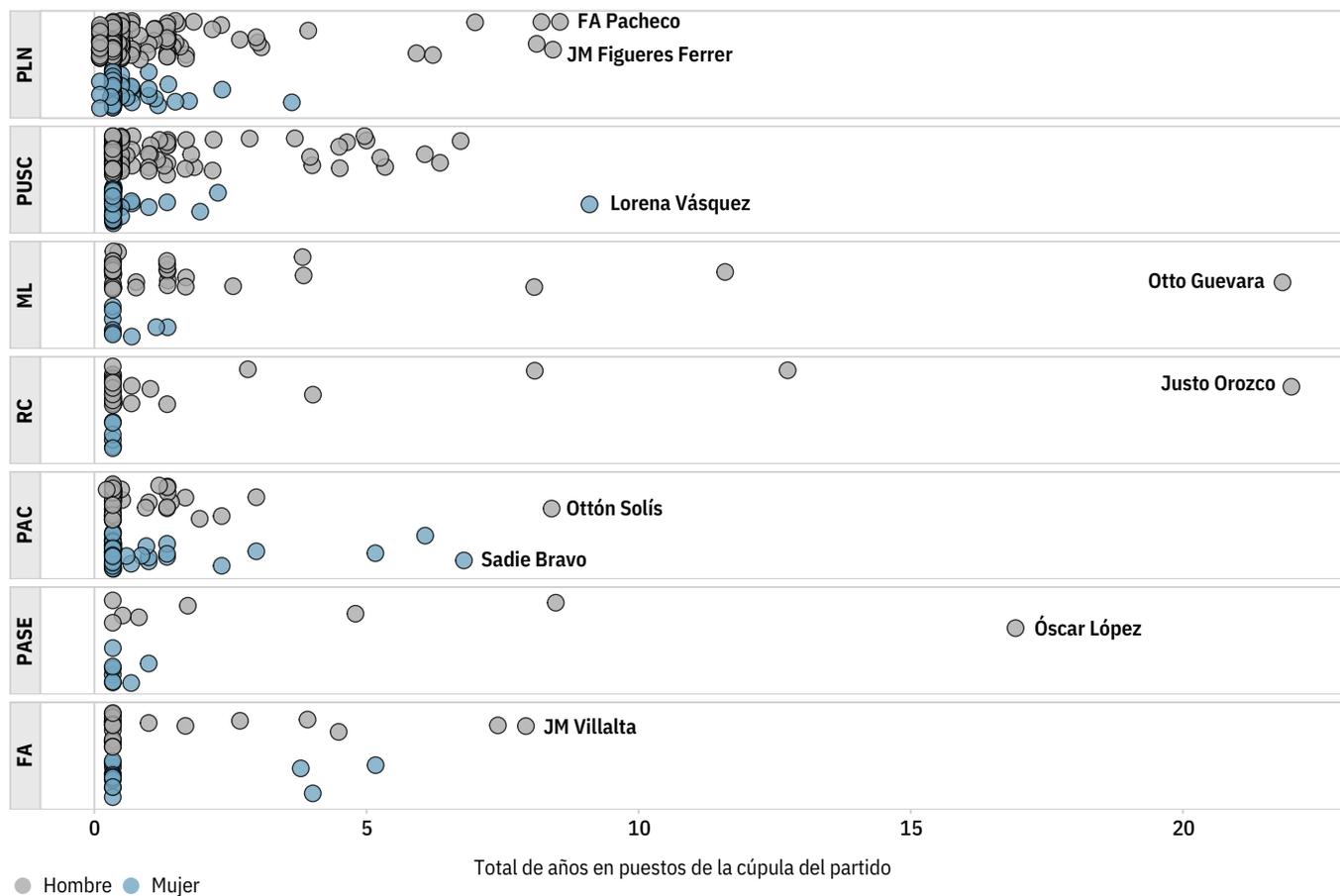
Se recabaron los nombres y la proporción de tiempo en el ejercicio de los cargos de todas las personas que han formado parte de la cúpula de cada partido político estudiado desde su fundación, salvo en el caso del PLN, que se registra desde 1982. Los datos muestran, de nuevo, una fuerte concentración del liderazgo en el PRC, el PASE y el ML. En los tres casos, una sola persona ha estado en la cúpula desde el inicio: Óscar López Arias, del PASE y Justo Orozco Álvarez, del PRC, lo han hecho durante el 100% y el 84% del tiempo que ha pasado desde el nacimiento de sus agrupaciones en 1995 y 2004, es decir, veintiséis y diecisiete años, respectivamente; por su parte,

Otto Guevara Guth ha liderado el ML en el 82% de los veintisiete años transcurridos desde 1994, año de su fundación de acuerdo con los registros del TSE.

En sentido inverso, los partidos con menor concentración de liderazgos son el PUSC y el PLN, que muestran cúpulas más fluidas y con mayor número de personas en puestos altos. Estas son, además, las agrupaciones más longevas y las que han enfrentado más crisis internas, a partir de las cuales lograron generar procesos de cambio importantes. Por último, en un punto intermedio se encuentran el FA y el PAC (gráfico 5.6).

Gráfico 5.6

Distribución de líderes partidarios<sup>a/</sup>, según sexo y tiempo de permanencia en la cúpula. 1982-2017



a/ Cada punto representa una persona. Se grafican todas las personas que ocuparon un puesto en la cúpula desde la fundación del partido. En el caso del PLN, se considera como fecha de inicio el 1 de enero de 1982.  
 Fuente: Gómez Campos, 2021, con datos de Mata, 2021; actualizado a partir de Gómez Camposy Sáenz, 2017

### Resultados mixtos en la participación femenina en las cúpulas de los partidos políticos

La equidad de género en la conformación de las cúpulas partidarias es un tema relevante para investigar habida cuenta de la progresión de la legislación electoral en esta materia, aspecto ya analizado en versiones anteriores de este Informe.

La situación prevaleciente en 2020 arroja resultados mixtos. En algunos partidos políticos se ha dado una mayor incorporación de mujeres de manera sostenida entre 2015, 2017 y 2020, entre los que se encuentran el PLN, el PUSC y el ML. En otras formaciones, se han presentado retrocesos en esos tres momentos, como en el FA, el PAC y el PASE. Estos dos últimos, que en 2017 mostraban una composición muy equilibrada entre hombres y mujeres, desmejoraron su condición cuatro años más tarde (gráfico 5.7). Por otro lado, en partidos de creación más reciente, las cúpulas no tienen ninguna representación de mujeres (Partido Republicano Social Cristiano y Nueva República). En 2021, seis de los once partidos políticos analizados no garantizan en la práctica una amplia participación femenina en sus cúpulas (mayor al 40% de los puestos).

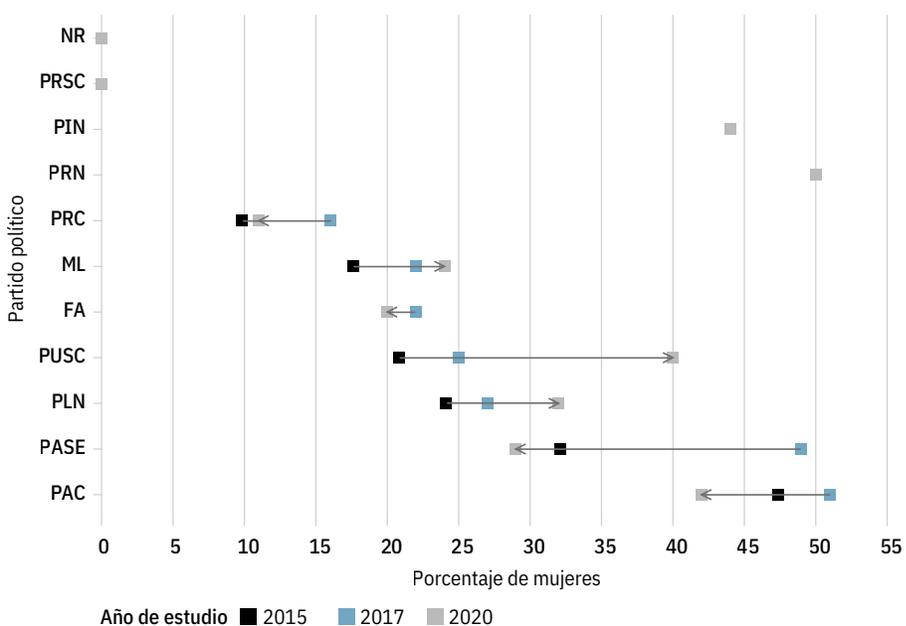
### La dinámica de los partidos políticos es cíclica

Los partidos políticos son organizaciones complejas (Panebianco, 2009) y, como tales, son unidades de análisis en sí mismos (Alcántara, 2006; Blanco, 2010) con una dinámica interna propia (Rosales, 2009; Alcántara y Freidenberg, 2003)<sup>11</sup> que involucra tanto prácticas formales (determinadas en la legislación) como prácticas “reales” (Freidenberg, 2006; Rosales, 2009): aquellas “prácticas partidarias no formalizadas o no establecidas o reconocidas jurídicamente en las leyes nacionales ni en los estatutos partidarios; o sea, las prácticas informales o cotidianas asumidas como parte del funcionamiento normal en el partido político” (Rosales, 2009).

En estas páginas se estudian aquellos partidos políticos de escala nacional que hayan ocupado la Presidencia del Poder Ejecutivo y que hayan sido

Gráfico 5.7

### Porcentaje de mujeres en las cúpulas de los partidos políticos<sup>a/</sup>, según año del estudio<sup>b/</sup>



a/ Los datos parten de la fecha de creación del primer comité ejecutivo que consta en el expediente oficial de cada partido en el TSE, con excepción del PLN, cuya fecha de inicio es el 1 de enero de 1982. Los partidos PIN, PRSC, NR y PRN no fueron incluidos en los estudios de 2015 y 2017.

b/ Corresponde al año de actualización de la base de datos de cúpulas partidarias según género. Los nombres completos de los partidos se pueden consultar en la sección de siglas del Informe.

Fuente: Alfaro Redondo, 2021 con datos de Mata, 2021; actualizado a partir de Gómez Campos y Sáenz, 2017.

oposición mayoritaria en algún momento del período multipartidista (1998-2022). Estos son el Partido Liberación Nacional (PLN), el Partido Unidad Social Cristiana (PUSC) y el Partido Acción Ciudadana (PAC). Se realizaron seis<sup>12</sup> entrevistas semiestructuradas a dirigentes de cada uno de ellos, en específico a las personas que ocupan u ocuparon los siguientes cargos o roles: presidencia del partido, secretaría general del partido, expresidencia o exsecretaría general del partido, jefatura de fracción del partido (período 2020-2021), alcaldía (seleccionada según magnitud del padrón electoral cantonal), regiduría propietaria (seleccionada según magnitud del padrón electoral cantonal)<sup>13</sup>.

### Los procesos electorales mueven el ciclo de actividades internas

Las fuentes de información consultadas y el análisis del régimen electoral costarricense permite concluir que los ciclos de actividad partidaria tienen períodos equivalentes a los de las elecciones nacionales o municipales. Los procesos electorales determinan en buena medida su funcionamiento y organización partidaria (figura 5.1) y comprenden, como mínimo, nueve fases en períodos tanto electorales como no electorales<sup>14</sup>:

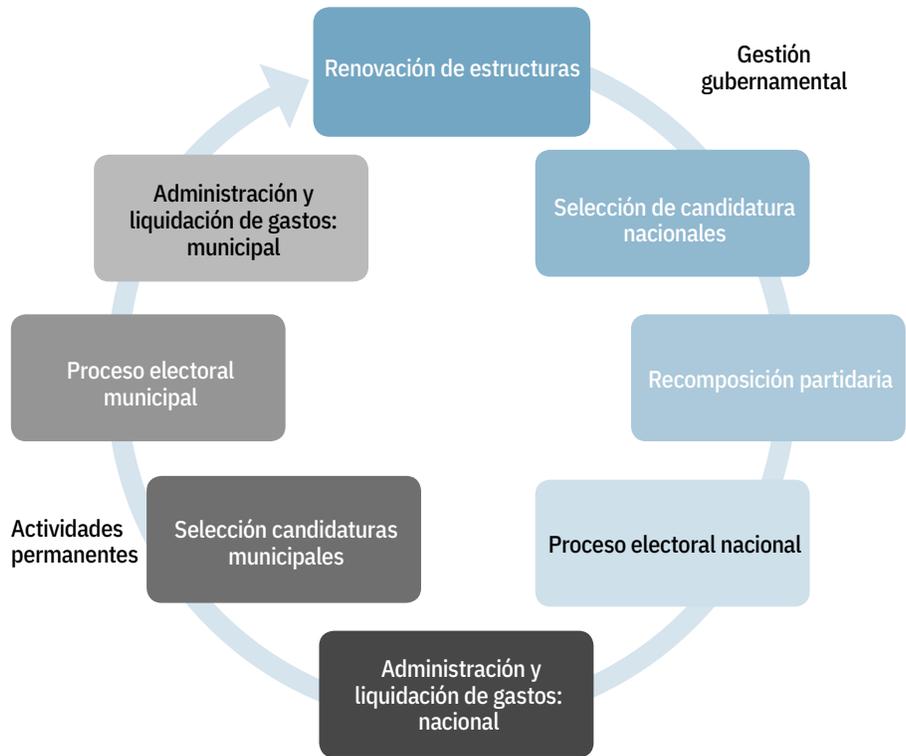
- Proceso de renovación de estructuras. Se forman y realizan las asambleas distritales (si aplica), cantonales y la Asamblea Nacional. De estas

asambleas se conforman los distintos comités ejecutivos para cada uno de los niveles territoriales.

- Proceso de selección de candidaturas nacionales. La designación de las candidaturas presidenciales y legislativas se lleva a cabo por medio de convenciones o elecciones primarias y asambleas nacionales.
- Composición partidaria de tendencias y facciones. Después de los procesos de selección de candidaturas hay una fase de recomposición, negociación y en ocasiones de conciliación entre las tendencias o facciones que participaron en el proceso anterior. Este proceso suele ser informal y variado dependiendo del partido, la coyuntura y la “virulencia fraccional” (Sartori citado por Fernández, 1993) que se haya presentado.
- Proceso electoral nacional. Los partidos se enfocan en la organización, búsqueda de financiamiento y participación en las elecciones nacionales. Toman importancia nuevas instancias partidarias como los comandos de campaña y la figura de la candidatura presidencial.
- Proceso administrativo y de liquidación de gastos de las elecciones nacionales. El partido y principalmente el Comité Ejecutivo Nacional se dedican a labores administrativo-burocráticas como los informes financieros al órgano electoral, los procesos de liquidación de gastos y el pago de deudas.
- Conducción del Gobierno u oposición gubernamental. Los partidos se encargan de dos tareas excluyentes una de la otra. Por un lado, a algunos les corresponde ejecutar la conducción del Gobierno en condición de oficialismo (en caso de haber ganado las elecciones) y a las otras fuerzas restantes les queda constituir la oposición gubernamental desde el Congreso, ya sea como única fuerza o en competición con otras agrupaciones opositoras.

Figura 5.1

### Ciclo de actividades de los partidos políticos en Costa Rica



Nota: Como cualquier representación de la realidad sociopolítica, este ciclo debe ser comprendido como una representación incompleta de la dinámica de los partidos y como una forma de esquematizar e interpretar su funcionamiento. Por lo tanto, no debe entenderse necesariamente como un resumen exhaustivo de todas las actividades partidarias ni como un proceso lineal o unidireccional.

Fuente: Beltrán y Sáenz, 2021.

- Proceso de selección candidaturas municipales. Dado el cambio en el calendario de las elecciones municipales que separó la concurrencia de las elecciones nacionales y locales en el mismo año, en este momento los partidos se abocan a seleccionar sus candidaturas a cargos de elección popular municipal, lo cual suele hacerse aprovechando la estructura territorial de la que disponen los partidos políticos.
- Proceso electoral municipal. Los partidos se enfocan en la organización, búsqueda de financiamiento y participación en las elecciones municipales.
- Proceso administrativo y de liquida-

ción de gastos de las elecciones municipales. Los partidos se dedican a labores administrativo-burocráticas como los informes financieros al órgano electoral, los procesos de liquidación de gastos y pago de deudas de las campañas electorales realizadas en los cantones en los que se participó.

Como puede notarse, el ciclo principal de actividades de los partidos políticos está movido por la dinámica electoral porque incluso aquellas fases que, en principio, no son actividades electorales y que se realizan en el período no electoral –como la renovación de estructuras y procesos administrativos y de liquidación de gastos– responden a dicha

dinámica. Si bien es cierto que no todas las actividades de los partidos políticos son estrictamente electorales, la mayoría de ellas sí lo son.

### Baja actividad de los partidos políticos en períodos no electorales

Investigaciones anteriores del Programa Estado de la Nación muestran que después de las elecciones los partidos políticos tienden a reducirse y buena parte de sus instancias partidarias se desactivan: entran en un momento de “hibernación partidaria” (Gómez Campos, 2013; PEN, 2013). Más tarde se mostró que, en el período no electoral, los partidos realizan actividades burocrático-administrativas permanentes para cumplir con las obligaciones financieras establecidas por la legislación (Sáenz Bonilla, 2017). Esa sigue siendo la dinámica de los partidos durante estos períodos, sumado a las tareas de renovación de estructuras de los mismos. Recientemente, el período no electoral de los partidos se redujo de modo sustancial después de la reforma electoral que concentró, a partir de 2016, las elecciones municipales en un solo proceso electoral dos años después de las elecciones nacionales (Picado, 2018).

En términos generales, existen pocos datos de actividad partidaria en períodos no electorales. Un indicador utilizado como proxy en este documento es el de las contribuciones privadas, puesto que muestran algún indicio de actividad interna, dado que en épocas no electorales los partidos están obligados a entregar reportes trimestrales de las donaciones que recogen. Se construyó una serie de tiempo de cuándo los partidos registraron las donaciones (días exactos) para un total de catorce años (2006-2020). Como era de esperar, las donaciones se intensifican en la coyuntura electoral y se reducen a lo mínimo fuera de esas fechas (gráfico 5.8).

Sin embargo, las donaciones son un indicador aproximado. Para ahondar en el tema de la “hibernación partidaria” este Informe recurrió a la visión de las personas que lideran los principales puestos de las organizaciones políticas en los tres partidos políticos antes indicados: PLN, PUSC y PAC.

### Débiles vínculos entre la organización partidaria y los cargos que eligen dificultan la representación efectiva

Los dirigentes partidarios confirmaron que, en efecto, las organizaciones partidarias reducen sus actividades una vez concluida la fase electoral. El protagonismo que antes estuvo en manos de las organizaciones electorales partidarias se desplaza a sus fracciones legislativas (en caso de tener diputaciones) o representantes en los gobiernos locales. Por lo tanto, es importante conocer con qué mecanismos formales o informales cuentan las agrupaciones políticas para relacionarse con dichas instancias.

En general, los vínculos de los partidos con sus otras instancias son débiles, no vinculantes, desconectados territorialmente y en aquellos casos en los que están presentes, su existencia se reduce sobre todo a épocas electorales o estos les otorgan más relevancia a las bases territoriales con mayor cantidad de votantes (cuadro 5.3). Esta situación complica la capacidad interna de los partidos de llamar a cuentas a sus representantes electos, de dar seguimiento a la labor que realizan y para asegurar la coherencia entre sus acciones y los planteamientos programáticos del partido.

En época electoral, las agrupaciones hacen múltiples esfuerzos para mostrarse unidas y articuladas, incluso algunas de ellas no logran el cometido. Su principal incentivo para ello es una anhelada victoria electoral. Sin embargo, una vez que desaparece el “cemento” que las mantiene unidas, durante el interregno entre elecciones las organizaciones partidarias se desarticulan y pierden músculo organizativo. El vacío que dejan los órganos centrales es ocupado por sus instancias electas, con quienes los partidos no poseen fuertes vínculos. Es decir, las fracciones legislativas y otros representantes electos se “autonomizan” y rivalizan con los dirigentes partidarios centrales. No obstante, la preponderancia de la fracción legislativa y la de los otros representantes electos en la arena política versus los órganos partidarios centrales, también es efímera, pues, debido a la ausencia de carrera parlamentaria,

sus liderazgos se reducen a doce meses en una jefatura de fracción o en el mejor de los casos, a cuatro años. Esta desconexión partidaria y la fugacidad de sus líderes electos popularmente explica, al menos en parte, las grandes dificultades que experimentan los partidos para cumplir con la misión de representar a la ciudadanía a través de una estructura unificada y articulada.

Por ejemplo, los principales mecanismos ejecutados por el PLN, el PUSC y el PAC para mantener los vínculos entre las estructuras centrales y las bases territoriales se centran en espacios de coordinación en contextos electorales y de renovación de estructuras y formación política. Como muestra de ello, algunas regidurías electas (2 de 3) señalaron tener poco conocimiento de cómo funcionan los comités ejecutivos nacionales y las actividades que desarrollan para fomentar la cercanía con sus bases. Asimismo, en lo que respecta a los vínculos de las fracciones legislativas y las bases territoriales, se privilegia el peso electoral de los cantones y, en algunos casos, la cercanía personal entre las alcaldías electas y las personas representantes de fracción. Esto queda claro en la entrevista de una regidora del PUSC, que señala que dependiendo del cantón y la cercanía que las y los diputados tengan con él, así será el tipo de apoyo y comunicación que recibirán (Beltrán y Sáenz, 2021).

La necesidad de fortalecer las relaciones entre las estructuras locales y las centrales de los partidos ha llevado a varias alcaldías municipales a organizarse y solicitar un aumento de su cuota de participación en las decisiones que se toman a nivel de partido. En el caso del PLN, esto se traduce en una ampliación de su participación en la Asamblea Nacional y en un fomento de actividades que aseguren una permanente comunicación con todas las alcaldías electas y un sistemático proceso de formación en áreas estratégicas (Beltrán y Sáenz, 2021).

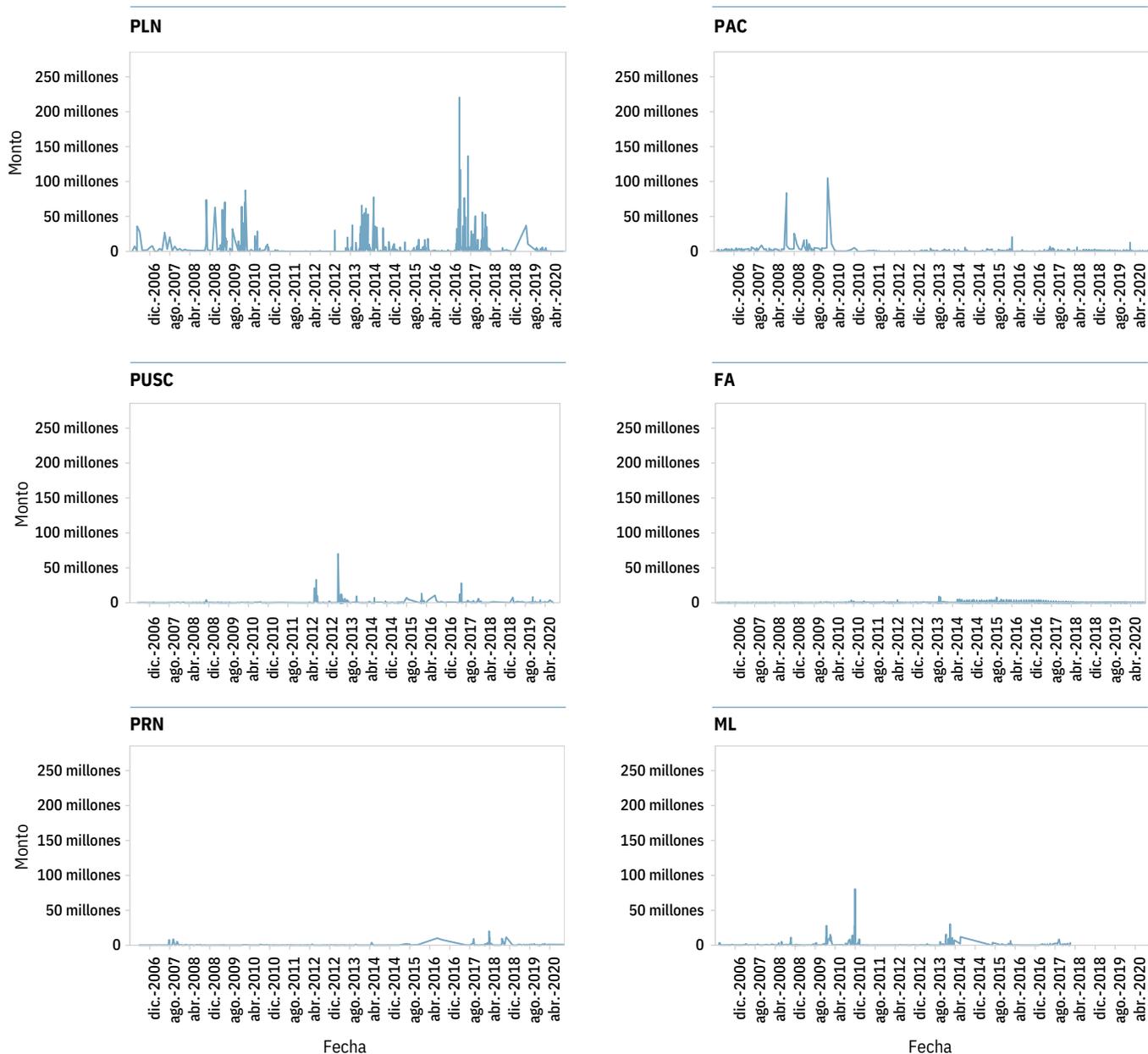
Por otro lado, el involucramiento de las precandidaturas presidenciales en las actividades de la fracción legislativa ocurre en dos sentidos. En relación con la futura fracción parlamentaria, las disposiciones que le permiten a las candidatas

Gráfico 5.8

**Serie de tiempo de las donaciones a los partidos políticos. 2006-2020**

(montos en millones de colones)

Monto diario de donaciones



a/ La línea punteada representa la proyección con base en la tendencia de los datos reales.

Fuente: Alfaro Redondo, 2021, con datos del TSE.

y los candidatos presidenciales seleccionar algunas de las candidaturas a diputaciones le conceden un involucramiento e influencia significativa. Por otra parte, con respecto a la fracción vigente, las precandidaturas buscan tener apoyo de la mayoría de congresistas de cara a las

elecciones internas del partido. De esta forma, las fracciones legislativas se convierten en terrenos en disputa para las precandidaturas y se da un realineamiento de las fuerzas en las fracciones donde incluso en ocasiones diferentes congresistas empiezan a seguir la línea política de

alguna de las precandidaturas. Una vez designada la candidatura presidencial, se busca una coordinación entre la fracción y la candidatura presidencial y “un cierre de filas” frente a la campaña política.

Con el interés de conocer cuáles son las instancias que más influencia ejercen

## Cuadro 5.3

## Mecanismos de coordinación de los partidos políticos con otras instancias partidarias

Tipo de relación	Partido político		
	PLN	PUSC	PAC
Fracción legislativa en órganos formales	En directorio político	No se registra	En comisión política
Involucramiento en las decisiones de la fracción legislativa		No son vinculantes u obligatorias.	
Representantes del Comité Ejecutivo Nacional en espacios legislativos		Participación activa del CEN.	
Relación entre la fracción legislativa y las bases locales-territoriales	Sin detalles en las entrevistas.	Las personas diputadas también son referentes a nivel territorial. La relación es directa y no hay intermediación del partido.	En dos sentidos: i) distribución de los territorios del país entre las diputaciones del partido y ii) acompañamiento a sus cantones en comicios municipales.
Participación de la fracción legislativa en otros espacios			En mesas de diálogo intrapartidario.
Relaciones con las (pre)candidaturas presidenciales	Participación de expresidentes de la República en el directorio político; persona candidata presidencial asume conducción del partido.	Persona candidata presidencial asume conducción del partido.	En comisión política; dirección del comando de campaña.
Vínculos entre las estructuras centrales y las bases territoriales	Las relaciones deben fortalecerse más allá de los períodos electorales.		
Relaciones con las alcaldías y regidurías electas	Débiles mecanismos de coordinación.		
	Partido cuenta con mecanismos de coordinación.	Partido cuenta con mecanismos de coordinación.	Asamblea Nacional de Autoridades Municipales.
	Existen mecanismos informales de distribución territorial para que las fracciones legislativas puedan mantener vínculos con las autoridades electas.		

Fuente: Beltrán y Sáenz, 2021.

en la dinámica partidaria, se les solicitó a las personas líderes de los partidos que ordenaran seis órganos del partido según el nivel de influencia que ejercen en la práctica en la organización. La instancia ubicada en el primer puesto se considera la más influyente, y la situada en el sexto lugar como la menos influyente. Se le asignaron 6 puntos a la instancia ubicada en el primer lugar de influencia, 5 puntos a la segunda, 4 puntos a la tercera, 3 puntos a la cuarta, 2 puntos a la quinta y 1 punto a la sexta y última.

En el caso del PLN, el *ranking* de sus instancias más influyentes lo encabezan la Asamblea Nacional (32 pts.), la fracción legislativa (26 pts.) y el comité ejecutivo. En el PAC, el orden de los tres primeros es igual al del PLN. Sin embargo, en este caso destaca que "Otra instancia partidaria" (18 pts.) se

ubica como la cuarta instancia con mayor influencia, lo cual se explica por el peso político de la comisión política del partido y a los diversos movimientos o grupos de pensamiento que existen en el partido: la Red Progresista, Grupo +Costa Rica, Movimiento Esperanza, Grupo Germinal, Grupo Futuro, entre otros.

A diferencia del PLN y del PAC, en el PUSC el *ranking* lo encabeza el comité ejecutivo, seguido de la fracción legislativa y la Asamblea Nacional. Además, la diferencia en la clasificación entre las principales instancias partidarias es menor que la reportada por las otras dos agrupaciones, ya que las menciones ubican al Comité Ejecutivo Nacional (CEN) (24 pts.), la fracción legislativa (23 pts.) y la Asamblea Nacional (23 pts.) casi con el mismo puntaje en el *ranking* (cuadro 5.4).

### Estudio de caso sobre la actividad partidaria en períodos preelectorales: los apoyos territoriales en la convención del PLN en 2017

Una de las etapas en las que hay pocos estudios sistemáticos sobre la actividad partidaria es la elección y designación de sus candidaturas a cargos de elección popular a nivel presidencial y parlamentario. A pesar de la relevancia de estas decisiones, en Costa Rica los partidos políticos no ponen a disposición de la ciudadanía datos e información de calidad de sus convenciones internas o de sus procesos de designación de candidaturas. En algunas de estas actividades internas, las agrupaciones han tenido dificultades para procesar datos electorales con celeridad, o han reportado cifras de participación infladas<sup>15</sup>. Por lo tanto, el escrutinio

## Cuadro 5.4

## Ranking de las instancias partidarias más influyentes, por partido político

Instancia	Orden PLN	Orden PAC	Orden PUSC
Asamblea Nacional	Primero	Primero	Tercero
Fracción legislativa	Segundo	Segundo	Segundo
Comité Ejecutivo Nacional	Tercero	Tercero	Primero
Candidato o excandidato presidencial	Cuarto	Sexto	Cuarto
Otra instancia partidaria	Quinto	Cuarto	Sexto
Algún representante político electo en un cargo público (diferente a la fracción legislativa)	Sexto	Quinto	Quinto

Fuente: Beltrán y Sáenz, 2021.

público sobre esas acciones es limitado y prácticamente inexistente.

En esta oportunidad, por primera vez en la preparación de este Informe se aplica la metodología de análisis espacial a los patrones de participación interna a un estudio de caso: el del PLN, la agrupación política vigente más longeva del país. El PLN ha gobernado el territorio nacional durante un total de 35 años entre 1953 y 2022, ha poseído mayorías legislativas y ha controlado la mayor cantidad de autoridades municipales.

Sin duda, al menos en dos sentidos, resulta de enorme relevancia el análisis espacial de la concurrencia a las urnas en las elecciones primarias en las que el liberacionismo designa a su candidatura presidencial y al resto de sus representantes territoriales. En primer lugar, revela patrones de distribución de la participación del partido político que históricamente ha tenido mayor apoyo en las urnas. En ese sentido, será interesante comparar los ecosistemas de las elecciones nacionales y los identificados para el PLN. Además, este tipo de análisis aporta indicios sobre lo que sería posible observar cuando se efectúe el estudio de caso de otros partidos políticos en época preelectoral.

En entregas anteriores, el *Informe Estado de la Nación* ha planteado que las fronteras políticas del país son más pequeñas que las geográficas. Desde hace más de seis décadas los mayores niveles de participación electoral se dan en los

centros urbanos, particularmente en el Valle Central, mientras que las regiones periféricas siguen presentando altas tasas de ausentismo. Una de las principales consecuencias de este patrón es el surgimiento de “ecosistemas”, que han configurado regiones de alta participación, rodeadas por vastas zonas de baja participación, con población “desenganchada” de la democracia electoral. Este tipo de análisis también ha sido aplicado a las elecciones municipales identificándose un patrón distinto al nacional (Alfaro Redondo, 2019b).

Utilizando los datos de participación electoral de la convención interna liberacionista de abril de 2017, se identificaron conglomerados o concentraciones de áreas geográficas de alta y baja afluencia de votantes. Un primer hallazgo de este estudio revela que las zonas de mayor participación del liberacionismo se ubican en la provincia de Guanacaste, sobre todo en la península de Nicoya, al oeste de la provincia de Cartago y en unas pequeñas regiones del Pacífico Central. Por otra parte, en el Valle Central predominan ecosistemas de baja participación (mapa 5.1).

Estos resultados confirman que el PLN, agrupación que otrora dominaba el voto urbano, ha sido replegado por otros competidores a la periferia del “país político”. Para el partido político con la más larga trayectoria, el hecho de que la mayor movilización electoral ocurra en zonas de menor concentración de votan-

tes y participación presenta un desafío importante para sus ambiciones. Para finalizar, si se comparan estos hallazgos con los identificados con anterioridad en los comicios nacionales y municipales, la distribución territorial de la participación en los procesos internos del PLN se asemeja más a los segundos que a los primeros. En otras palabras, en 2017 la delimitación del “país político liberacionista” –zonas del territorio nacional donde prevalece una mayor afluencia de votantes en la elección primaria verdiblanca– era predominantemente rural y estaba localizada fuera del Valle Central.

### Las reglas sobre el financiamiento exponen a los partidos a riesgos de captura

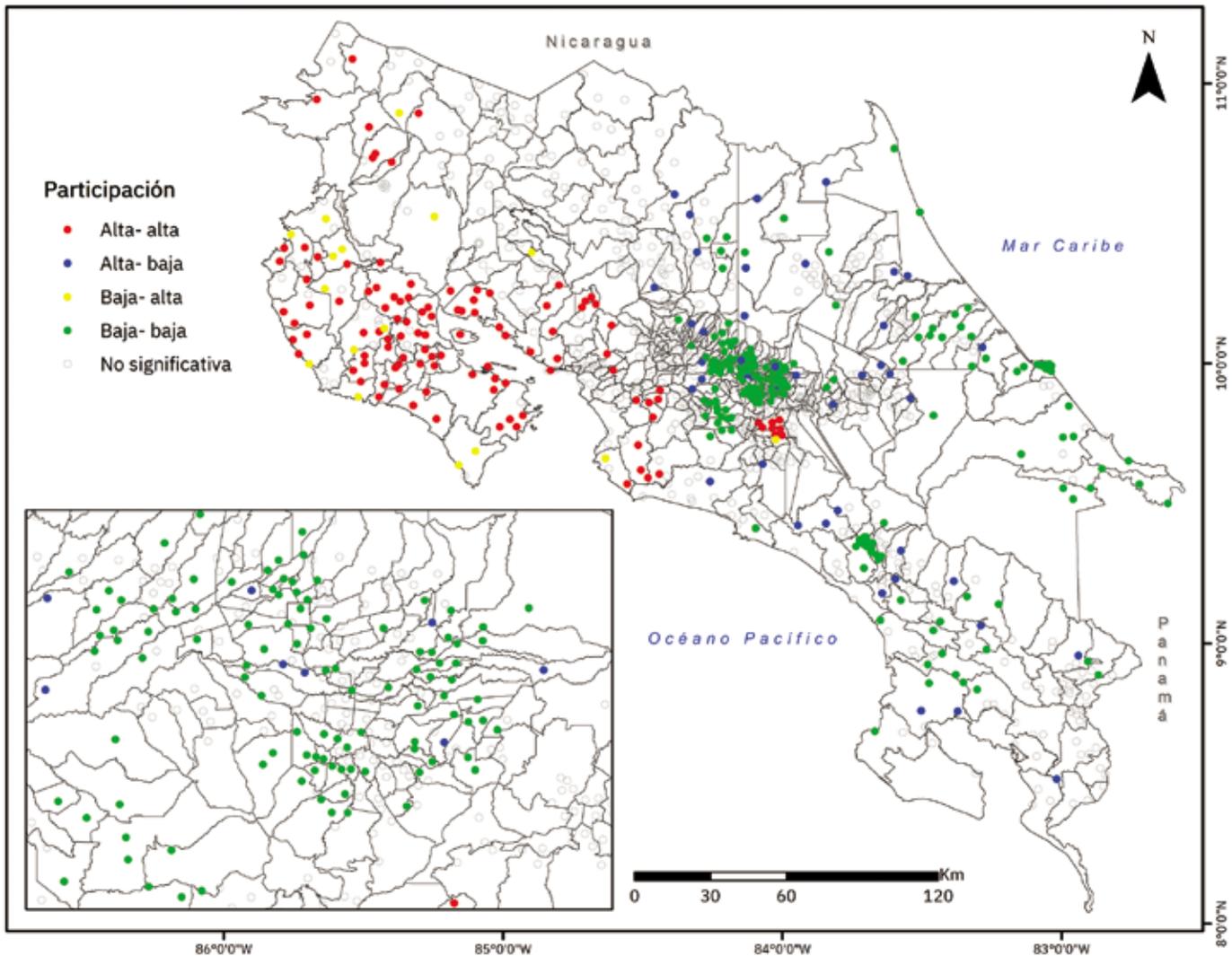
El financiamiento de los partidos es un factor clave para que estas agrupaciones puedan representar los intereses de la ciudadanía y participar en la competencia electoral. El *Informe Estado de la Nación* ha señalado reiteradamente que uno de los elementos fundamentales para valorar las garantías de igualdad política que ofrece un régimen democrático es su capacidad de asegurar la integridad y la autonomía del sistema ante influencias no deseadas, derivadas del financiamiento de los partidos y las campañas electorales. Este apartado brinda una mirada profunda y detallada a este asunto e identifica, de una manera más apegada a la realidad, las fuentes de ingresos partidarios.

### Antecedentes en el tratamiento del tema

En 1999, la Auditoría ciudadana sobre la calidad de la democracia estudió si el financiamiento de los partidos era legal y si estaba permanentemente abierto al escrutinio público. En aquel entonces, ya se planteaba que el sistema de financiamiento carecía de controles adecuados y efectivos, exponiéndose a vulnerabilidades y a la penetración de fuentes ilícitas. Por su parte, en el Séptimo *Informe Estado de la Nación* (2001) se estimó el porcentaje de las contribuciones privadas, permitidas en aquella época, con respecto al financiamiento estatal (PEN, 2001). En la edición posterior se reportó

Mapa 5.1

### Costa Rica: conglomerados de centros de votación, según nivel de participación<sup>a/</sup> en la convención del PLN. 2017



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.

Fuente: Camacho, 2021.

que el escrutinio del financiamiento reveló violaciones a la legislación electoral y además se planteaba que el TSE carecía de potestades legales expresas para llevar a cabo cualquier control sobre la veracidad de los reportes financieros de los partidos (Casas, 2003; PEN, 2002).

En el estudio a profundidad de 2003, se manifestaba la preocupación de que, ante la disminución del subsidio estatal y el incremento del gasto, el sistema polí-

tico estaba generando más dependencia del financiamiento privado para las campañas electorales (PEN, 2003). Para esa fecha se presentó el primero de los intentos de sentar responsabilidades en sede penal por irregularidades en el manejo de los fondos partidarios. La acción fue desestimada por el Ministerio Público, en virtud de que los hechos denunciados no resultaban punibles, por no estar individualizada la responsabilidad penal en

la respectiva norma del Código Electoral (PEN, 2003).

No fue hasta 2009 que se aprobó una reforma al Código Electoral con novedades importantes en materia de financiamiento partidario. Se incorporó un régimen económico de los partidos políticos, se habilitó la figura del financiamiento anticipado y se otorgaron fondos estatales a partidos que compiten en elecciones municipales. Además, se redujo el monto

global que aporta el Estado. En cuanto al financiamiento privado, se fortalecieron los controles (auditorías, cuenta bancaria única y prohibición de administración paralela de donaciones privadas). Asimismo, se prohibió la contribución de extranjeros, los aportes depositados en el exterior y las donaciones de personas jurídicas (PEN, 2009). Las reformas de 1997 y 2009 restablecieron el adelanto parcial de la contribución pública (un 15%), pero sujeto a garantías líquidas (algo que en la práctica resulta inaccesible).

El *Dieciseisavo Informe Estado de la Nación* (2010) detalló las reformas introducidas en esta materia en 2009, buena parte de las cuales entró a regir en las elecciones de 2010. Producto de ello, en la última década se fortalecieron los mecanismos de control y transparencia, a partir de entonces alojados en el TSE, cuyo principal hito fue la creación de un sistema de financiamiento de los partidos políticos (PEN, 2010).

La aplicación de estos mecanismos en los procesos electorales de 2010, 2014 y 2018 ha permitido identificar situaciones anómalas, algunas de las cuales han generado que el TSE ponga en conocimiento del Ministerio Público y de los tribunales de justicia dichas causas. En varios se iniciaron procesos judiciales por

delitos de estafa y falsificación de documentos, entre otros. Según la Dirección de Financiamiento de Partidos Políticos del TSE, del 2010 hasta la fecha se contabilizan un total de 125 investigaciones abiertas, entre las que destacan las originadas en la atención de denuncias por aparentes irregularidades en la gestión financiera, así como múltiples estudios especiales sobre eventuales incumplimientos que han sido remitidos a sede penal, a la Dirección General de Registro Electoral (para la apertura de procesos administrativos por multas electorales) o a otros entes fiscalizadores, tales como la Dirección General de Tributación, la CCSS, y el ICD. Además, incorpora estudios sobre la solvencia económica de contribuyentes, prestamistas y proveedores de los partidos políticos, además de casos trasladados al Colegio de Contadores Públicos de Costa Rica ante presuntas inobservancias de la normativa profesional. Las 125 investigaciones abiertas han dado lugar a un total de 23 asuntos remitidos al Ministerio Público (cuadro 5.5).

En síntesis, a partir de la reforma electoral de 2009, el Tribunal Supremo de Elecciones experimentó una significativa transformación de sus potestades fiscalizadoras sobre el recurso financiero admi-

nistrado por los partidos políticos. Esta nueva realidad le ha permitido al órgano electoral implementar diversos mecanismos de control orientados al seguimiento efectivo de los ingresos recibidos y los gastos efectuados por los partidos, como resultado tanto de sus actividades de naturaleza permanente, como de aquellas derivadas de su participación en los distintos procesos electorales, todo en procura de robustecer los principios de publicidad y transparencia (PEN, 2012).

Sin embargo, la modernización del sistema y el fortalecimiento de los controles contrasta con el hecho de que la normativa vigente arrastra problemas, debilidades e inequidades que hacen vulnerables a los partidos a múltiples riesgos de captura por fuerzas indeseadas o capitales ilícitos en los que están en juego la independencia misma de las organizaciones partidarias y su exclusiva misión en materia de representación política.

#### Necesidad de superar la visión tradicional para estudiar la operación financiera de los partidos

La visión clásica del financiamiento de los partidos políticos en Costa Rica se enfoca en la distribución de la contribución estatal, la liquidación de esos fondos

### Cuadro 5.5

#### Denuncias e informes por presuntos ilícitos electorales en materia de financiamiento partidario, remitidos al Ministerio Público según agrupación política. 2010-2021

Partido político	Cantidad de asuntos trasladados al Ministerio Público	Presunto delito
Renovación Costarricense	1	Estafa, falsedad ideológica, falsificación de documentos públicos y auténticos.
Partido Liberación Nacional	6	Estafa, estructuras paralelas, donaciones de personas jurídicas, falsedad ideológica, entre otros
Movimiento Libertario	3	Donación de persona jurídica, estafa mayor, presunta legitimación de capitales.
Partido Acción Ciudadana	3	Estafa y falsificación de documento.
Partido Unidad Social Cristiana	1	Reciclaje de recursos.
Partido Accesibilidad Sin Exclusión	2	Estafa y falsedad ideológica, recepción de contribuciones privadas (donaciones directas).
Partido Restauración Nacional	4	Estafa, estructura paralela y donaciones de personas jurídicas
Partido Avance Nacional	1	Donación de persona jurídica.
Partido Integración Nacional	1	Estructura paralela.
Partido Republicano Social Cristiano	1	Estafa.

Fuente: Dirección de Financiamiento de Partidos Políticos del TSE.

y los montos de los certificados de cesión, popularmente conocidos como “bonos de la deuda política”. A pesar de que es cierto que estos rubros dan una idea de la cantidad de recursos administrados por las agrupaciones políticas, esta mirada en profundidad plantea que la visión tradicional aporta una concepción inexacta de las finanzas partidarias. La razón es práctica: en la realidad, el financiamiento partidario no opera de esa manera.

Si el estudio de las finanzas partidarias se centra sobre todo en los rubros usuales (la determinación y la distribución de la deuda estatal y los certificados de cesión), se incurre en duplicidades, vacíos y debilidades. En primer lugar, la contribución estatal a la que tiene derecho un partido político no es, necesariamente, el mejor reflejo del dinero que administra dicha agrupación. Como se sabe, estos recursos dependen de su caudal electoral. Si el apoyo a una agrupación en las urnas es alto, esta tiene mayores oportunidades de acceder a más recursos de la contribución estatal.

Además, si en lugar de la contribución estatal la mirada se centra en la liquidación preparada por los partidos políticos para justificar sus gastos y, con ello, tener acceso al dinero que aporta el Estado, los partidos no siempre han sido rigurosos y algunos de ellos han tergiversado sus gastos para cobrar la mayor cantidad de dinero posible (PEN, varios años). Asimismo, las cifras de liquidación de gastos muestran grandes disparidades entre partidos respecto a la calidad de la información. De esta manera, los montos de liquidación de la contribución estatal tampoco son el mejor reflejo de las finanzas partidarias.

Por último, tal y como ha sido planteado anteriormente, una de las principales fuentes de ingresos de los partidos políticos en la campaña electoral son los certificados de cesión. El financiamiento de los gastos de campaña por medio de la emisión de bonos del Estado es un mecanismo previsto en la legislación y utilizado por los partidos políticos. Según la nueva aproximación a este fenómeno, aunque hay un único tipo de certificado de cesión, existen tres usos de estos instrumentos financieros con efectos dife-

renciados. En primer lugar, en algunas ocasiones pueden constituir ingresos propios vía su colocación o venta a personas físicas. Un segundo uso corresponde a garantías para que los partidos accedan a créditos con entidades bancarias reguladas por la Superintendencia General de Entidades Financieras (Sugef). El tercer y último uso se refiere al mecanismo de pago de los partidos a los medios de comunicación correspondiente a pauta publicitaria. Cada una de las utilidades puede implicar condiciones financieras distintas, de modo que centrarse en el monto global de certificados de cesión por partido político no capta esas diferencias.

La falencia relacionada con la naturaleza de los certificados de cesión no es la única debilidad de la visión tradicional en esta materia. La información de este enfoque únicamente aporta insumos sobre las etapas finales de los ciclos de financiamiento electoral, algo similar a un “cierre fiscal”, pero no contempla cómo se financian los partidos al inicio y durante todo ese ciclo financiero. En un esquema de financiamiento estatal con poco o bajo acceso a dicho financiamiento adelantado, como en el caso de Costa Rica, mirar solo lo que pasa en el final del ciclo, sin examinar lo que está ocurriendo durante todo el proceso, es claramente insuficiente. Hasta ahora, el *Informe Estado de la Nación* se ha apegado a esa visión. Sin embargo, el acceso a nueva y mejor detallada información, por parte de la Dirección de Financiamiento de los Partidos Políticos del TSE, ha llevado al replanteamiento del enfoque utilizado.

Este texto opta por aportar datos que dan cuenta de la forma en la que se financian los partidos en la práctica utilizando el esquema de un ciclo, para entender cuáles son sus fuentes de financiamiento, cuánto dinero captan por cada una esas fuentes y cuáles de ellas son más relevantes que las otras. Este análisis, basado en la lógica de un ciclo de financiamiento partidario y en cómo opera este en la realidad, contribuye a solventar las falencias y debilidades de la visión dominante en la literatura sobre este tema. En estas páginas se analiza el financiamiento de los partidos políticos en las últimas tres elecciones: 2010, 2014 y 2018.

### Marco regulatorio del financiamiento político

En 1949, Costa Rica se convirtió en uno de los primeros países de la región latinoamericana en instaurar un sistema mixto de financiamiento político. En 1956 se reformó la Constitución Política con el propósito de establecer la contribución estatal a los partidos políticos. En 1971 (por la Ley 4765, del 17 de mayo) se volvió a reformar ese artículo, estableciendo el “pago adelantado” de la deuda política. A esa reforma siguió otra (Ley 4973, del 16 de mayo de 1972), que redujo de un 10 a un 5% de los votos válidos la cantidad mínima requerida para obtener el financiamiento estatal. Ya en 1991 (resolución 980-91, del 24 de mayo), la Sala Constitucional declaró inconstitucional el financiamiento previo, aunque no la contribución estatal (PEN, 1999). El Tribunal Constitucional eliminó esa práctica, por considerar que el subsidio adelantado era discriminatorio, limitaba a los partidos minoritarios y fortalecía a los más consolidados (Casas, 2005, 2003). Como consecuencia de ello, las agrupaciones que competían empezaron a tener problemas económicos.

El sistema de financiamiento utilizado actualmente se regula según el artículo 96 de la Constitución Política y el Código Electoral promulgado en 2009. Estipula un sistema mixto, que permite donaciones privadas sujetas a regulaciones combinadas con el aporte de fondos públicos. La regulación del financiamiento privado a las agrupaciones políticas fue introducida apenas a finales de 1996 y luego restringida en 2009 (PEN, 2003). La Constitución Política indica que la contribución es equivalente a un porcentaje a un 0,19% del PIB del año tras anterior (el cual ha sido reducido en varias oportunidades por la Asamblea Legislativa) a la elección para presidente, vicepresidente y diputados. Además, el Código Electoral asigna un 0,03% del PIB para los comicios municipales. No existen previsiones de financiamiento indirecto como sí ocurre en otras naciones, como por ejemplo franjas horarias en los medios de comunicación para los partidos políticos. El sistema también contempla el financiamiento de sus

actividades permanentes en los rubros de organización política y capacitación, bajo una modalidad trimestral, sujeto a reglas de comprobación similares a las que operan para el proceso electoral (González, 2018).

El esquema actual también regula las fuentes de financiamiento. Prohíbe las contribuciones anónimas o de personas jurídicas y/o extranjeras, así como las donaciones directas a los candidatos, de tal modo que todos los recursos deben ser recibidos por la tesorería del partido. Sí se permiten las contribuciones de personas físicas, pero deben ser reportadas al TSE. El sistema se rige por el principio de transparencia financiera, que impone a los partidos, candidatos y otros actores políticos la obligación de revelar a las autoridades, y a la ciudadanía en general, las fuentes y el uso de sus recursos. Se exige la publicación de los resultados de las auditorías de registros contables de los candidatos y partidos. En período electoral, las tesorerías de las agrupaciones deben informar mensualmente sobre las donaciones que reciban, y de manera trimestral en período no electoral. Si el Tribunal Supremo de Elecciones detecta irregularidades en un partido o candidatura, se activa el régimen sancionatorio. Dependiendo del delito cometido, la normativa prevé castigos que van desde el pago de multas hasta penas de prisión.

A partir de estas regulaciones, cabe señalar que los partidos políticos en Costa Rica se financian a partir de tres fuentes principales<sup>16</sup>:

- **Donaciones.** Una fuente importante de recursos para los partidos son los aportes privados. Estos corresponden a contribuciones de sus simpatizantes (solo personas físicas). Pueden ser en dinero o en especie. Se entregan a las tesorerías de los partidos y son reportadas con información detallada e individualizada al TSE. En un conjunto de entrevistas aplicadas en 2017, la mayoría de las agrupaciones admitió que estos aportes han disminuido, probablemente como resultado del descenso en las simpatías partidarias de la ciudadanía y de la disposición antes mencionada, sobre la publicidad

y transparencia con respecto a las donaciones (Sáenz, 2017).

- **Endeudamiento.** En términos generales, todos los partidos siguen teniendo dificultades para conseguir fondos antes de la elección. Una alternativa ha sido optar por compras a crédito o bien préstamos a partir de garantías fiduciarias con sus acreedores. Una proporción de los certificados de cesión juegan un rol importante dentro de esta categoría, por cuanto se utilizan como instrumento de “garantías” para acceder a los recursos bancarios. El problema es, nuevamente, que los partidos más grandes y con mayor capacidad de brindar garantías tienen más posibilidades de obtener ese tipo de financiamiento.
- **Ingresos propios.** Constituyen ingresos por cuotas de afiliación o membresía, las cuotas por la inscripción de candidaturas, la venta de certificados de cesión (a personas físicas) o colocación por pago de “bienes y servicios”, así como aquellos reintegros que hace el Estado, tras la revisión de las liquidaciones.

Para una agrupación política ya existente, el ciclo inicia con el reintegro del dinero estatal que activa el rubro de ingresos propios, con el cual se cancelan las obligaciones contraídas durante la campaña y, si queda un remanente, aumentan sus disponibilidades para afrontar el giro ordinario de sus actividades. El proceso se prolonga con las donaciones de sus contribuyentes y conforme se acerca la campaña electoral, se abren posibilidades de ingresos vía endeudamiento y nuevos ingresos propios (inscripción de candidaturas y otros). El fin del ciclo lo constituye la preparación de la justificación de los gastos y la liquidación de sus recursos. Una nueva elección en el horizonte activa un nuevo ciclo, y así sucesivamente.

Para una agrupación nueva, o una existente que no haya tenido acceso a deuda pública, el ciclo de financiamiento es diferente debido a la existencia de dos particularidades, una al inicio y otra al final.

En estos casos el primer ciclo comienza con aportes y donaciones de sus seguidores, los cuales se combinarán, eventualmente, con fondos por endeudamiento o ingresos propios. Estas agrupaciones no cuentan con el aporte estatal inicial y tampoco acceden a recursos adelantados debido a las dificultades para presentar garantías líquidas. Es decir, empiezan la carrera en condiciones distintas y sin el empujón financiero inicial que sus otros competidores sí tuvieron para pagar sus gastos de campaña. Asimismo, por su falta de antecedentes electorales, entran en desventaja para competir por certificados de cesión con otros oponentes que sí tienen una mejor noción de su “piso” o base electoral y quedan a expensas de los respaldos que obtengan en las encuestas. Si los resultados electorales les favorecen y superan el umbral del 4% de los votos o al menos un diputado o diputada, el partido podrá tener acceso a la deuda estatal e iniciar un nuevo ciclo completo (figura 5.2). De lo contrario, si vuelve a competir en una elección posterior deberá iniciar su siguiente ciclo con las mismas desventajas que el anterior, con la expectativa de recibir deuda estatal en un futuro.

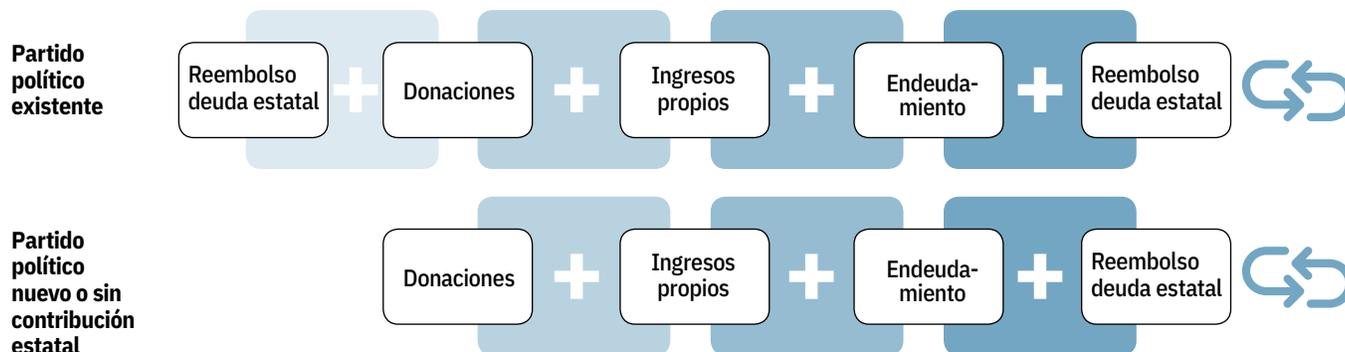
### Cuanto más competitivo es un partido, mayor peso tiene el endeudamiento

Una pregunta clave a esclarecer es: ¿cuál de las tres fuentes de dinero que captan los partidos es la más relevante? Responder a esta pregunta permitirá identificar la estructura de financiamiento (composición de las finanzas partidarias) según la fuente de esos recursos económicos (ingresos) y discutir las repercusiones políticas de la naturaleza de esas fuentes de ingresos.

La composición de los rubros de financiamiento de los partidos a valores reales del 2020 muestra comportamientos fluctuantes a lo largo de doce años de los cuales hay información. Las cifras reflejan el incremento neto que experimentaron esos agregados contables desde la convocatoria hasta el mes de las elecciones o desde la convocatoria hasta finalizar el mes de junio del año electoral. Considerando las últimas dos elecciones (2014 y 2018), se identifican casos de

Figura 5.2

## Ciclo de financiamiento de partidos políticos en Costa Rica



Nota: Los partidos políticos nuevos pueden acceder a contribución estatal en su primera elección, con lo cual, en caso de volver a competir, el nuevo ciclo electoral pasará a ser el de un partido existente. De lo contrario, iniciará el segundo ciclo sin el empujón inicial.

Fuente: Alfaro Redondo, 2021.

agrupaciones cuyo financiamiento disminuye (PAC), otras se mantienen en niveles similares (PLN y FA), mientras que otras se incrementan (PUSC y RN).

Los datos muestran que el endeudamiento (créditos y préstamos) sobresale como la principal fuente de financiamiento partidario, seguido de los ingresos propios y por último las donaciones, aunque existen variaciones entre partidos y elecciones. El personal electoral responsable de fiscalizar y auditar los recursos de las agrupaciones políticas han denominado a este fenómeno como una creditodependencia (González, 2018).

En términos generales, en promedio, considerando a todos los partidos y las tres elecciones, los préstamos representan el 53% de todo el dinero administrado por los partidos. Los ingresos propios constituyen un tercio de las finanzas (34%) y las donaciones corresponden al 13% restante. Este comportamiento contrasta con valores extremos. Por ejemplo, el porcentaje máximo de donaciones lo reportó el PLN en la campaña electoral de 2018 con un 40%, mientras que, en materia de créditos, la cifra más alta la registra el PAC en 2014 con un 96% de sus ingresos provenientes de esta fuente financiera. Por su parte, RN es la agrupación que reportó el mayor porcentaje de ingresos propios en la campaña electoral de 2010, cifra que ascendió al 99%.

Ahora bien, el conocimiento en profundidad de las fuentes de financiamiento de los partidos políticos permite comparar la distribución relativa de una de ellas con respecto a las otras dos. Para ello, se utiliza como base comparativa a los préstamos, pues constituyen la principal fuente de dinero al que acceden las agrupaciones (gráficos 5.9 y 5.10). Resulta interesante observar la composición de las finanzas a partir del contraste entre donaciones y préstamos (gráfico 5.8). En la gran mayoría de los casos, los préstamos superan por mucho a las donaciones privadas. Son muy pocos los casos en los que esto no sucede (como el del PUSC en 2014).

Por su parte, en cuatro de las agrupaciones estudiadas, los ingresos propios fueron la principal fuente de dinero en al menos una ocasión. Sin embargo, el repunte de los apoyos electorales de esos partidos se corresponde con un reajuste de sus fuentes de ingreso. Las agrupaciones políticas que se convierten en partidos “retadores” electoralmente, es decir, aquellas que entran a competir por la elección presidencial o se disputan las curules legislativas en uno de los tres comicios estudiados, experimentan una vertiginosa transformación de la composición de sus finanzas en la que los créditos pasan a ser la principal fuente de ingresos. Casos como los del PAC,

el Frente Amplio y, más recientemente, el PUSC y RN ilustran este comportamiento. Para finalizar, destacan los casos del PLN y del PUSC por reportar fuertes reducciones en el rubro de ingresos propios que los colocan a niveles del 1%.

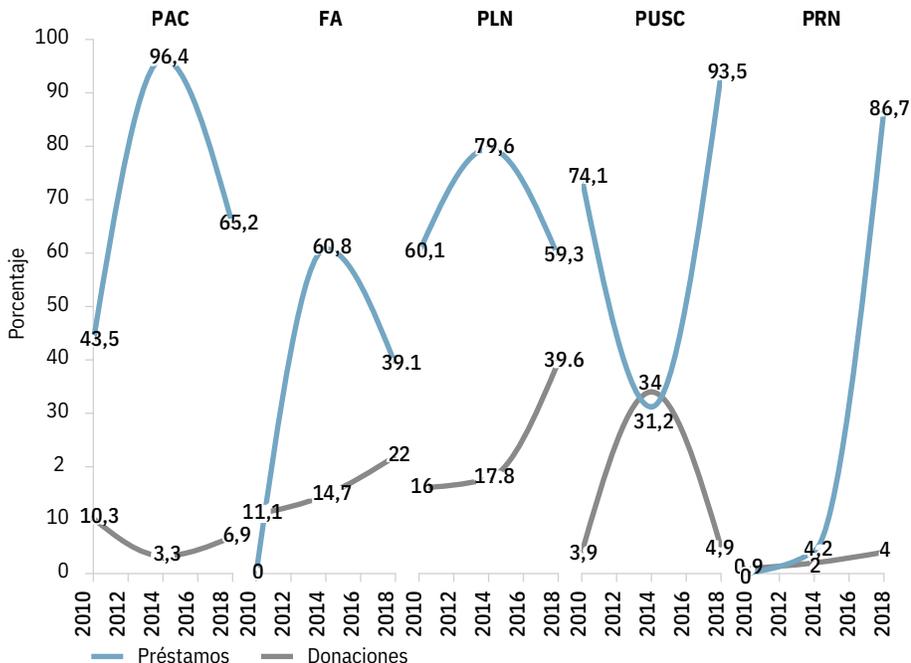
En síntesis, el comportamiento de las fuentes de financiamiento partidario refleja la migración de ingresos propios a endeudamiento. En parte, este cambio se ha dado como resultado del voto de la Sala Constitucional de 2013 que, bajo la figura de los certificados de cesión, abre esa posibilidad de usarlos como garantía (recuadro 5.3).

### Fuerte concentración de los certificados de cesión en pocos acreedores

Los certificados de cesión, conocidos como “bonos de la deuda política”, han constituido desde su surgimiento uno de los principales mecanismos de captación de dinero de los partidos políticos. En secciones anteriores de este documento se describieron, a grandes rasgos, las principales características de este instrumento financiero. Su popularidad como fuente de financiamiento contrasta con el hecho de que no todas las agrupaciones políticas tienen la misma posibilidad de acceder a ellos. Únicamente las agrupaciones con mejores expectativas electorales, o aquellas que poseen garantías

Gráfico 5.9

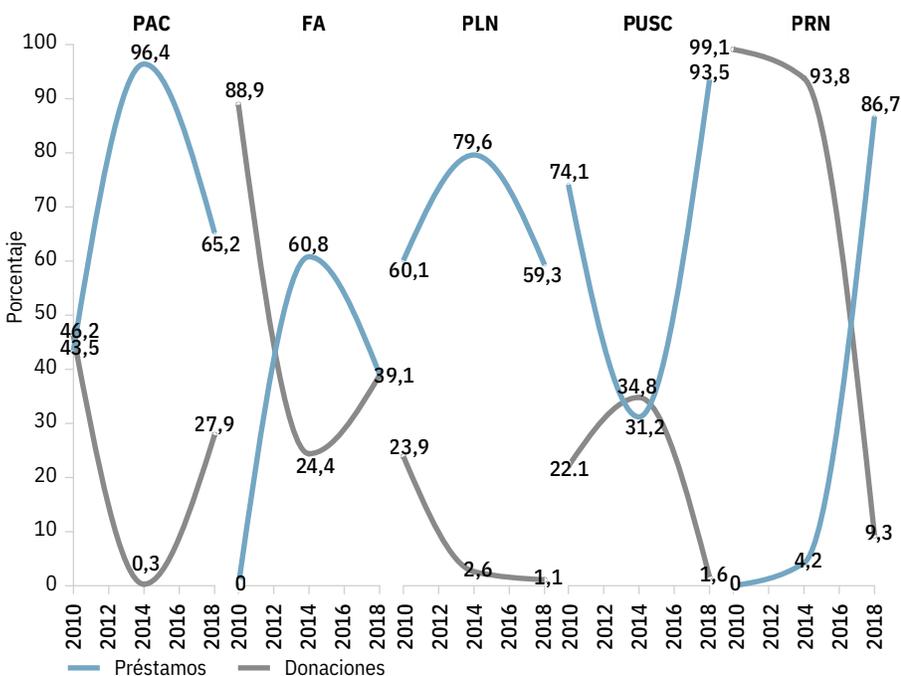
**Porcentaje que representan las donaciones y los préstamos en las finanzas partidarias, según partido político. 2006-2018**



Fuente: Alfaro Redondo, 2021, con datos de la Dirección de Financiamiento de Partidos Políticos del TSE.

Gráfico 5.10

**Porcentaje que representan los ingresos propios y los préstamos en las finanzas partidarias, según partido político. 2006-2018**



Fuente: Alfaro Redondo, 2021, con datos de la Dirección de Financiamiento de Partidos Políticos del TSE.

Recuadro 5.3

**La Sala Cuarta avala la constitucionalidad de los certificados de cesión**

El 20 de noviembre de 2013, en la resolución N° 2013-015343, la Sala Constitucional resolvió una acción de inconstitucionalidad en la que se pedía declarar inconstitucionales, entre otros temas, la cesión de derechos de la deuda política de los partidos políticos. El Tribunal Supremo de Elecciones consideró que los certificados de cesión son inconstitucionales, dado que permiten, como lo señalan los accionantes, la donación de sociedades anónimas, incluidas aquellas cuyos dueños son extranjeros.

En este sentido, el Tribunal, mediante informe emitido a la Sala Constitucional, menciona que “ la emisión de certificados va más allá de ciertos límites que excedan aún las mejores expectativas de un partido político, podría estarse en presencia de una actitud maliciosa para financiar la agrupación con donaciones prohibidas o, incluso, ante un espacio propicio para la penetración de las agrupaciones políticas por el crimen organizado y los dineros provenientes del narcotráfico”, mismo argumento esgrimido por los magistrados Gilberto Armijo y Fernando Cruz, declarando inconstitucionales estos mecanismos mediante voto salvado.

Sin embargo, por voto de mayoría, la Sala Constitucional rechazó por el fondo la acción, y declaró constitucionales los certificados de cesión de derechos, “siempre y cuando se interpreten las normas que regulan la ‘cesión de derechos de contribución estatal’ en el sentido de que la cesión de derechos únicamente puede realizarse entre personas físicas nacionales, a favor de los bancos que integran el Sistema Bancario Nacional y de los medios de comunicación colectiva”.

Fuente: Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia.

fiduciarias que respondan por el monto solicitado pueden competir por dichos certificados.

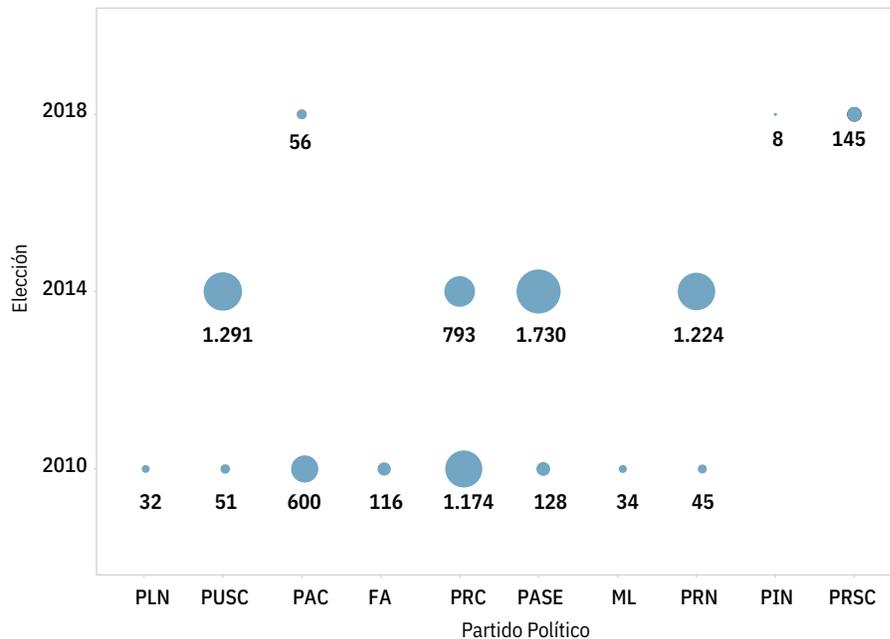
En la venta de los bonos priva la proyección de los votos que obtendrán las agrupaciones. Mientras mayores sean las posibilidades de alcanzar una alta votación, más fácil resultará colocar los bonos en el mercado. Estos instrumentos financieros constituyen expectativas de derecho –así definido en la reglamentación del TSE– con montos nominales, que las agrupaciones políticas venden en el mercado con un descuento que se negocia con cada comprador (PEN, 2005). Además, los compradores ganan intereses con la compra de los certificados, los cuales dependen del monto adquirido.

Una vez concluido el proceso electoral, el TSE revisa y aprueba los gastos de los partidos y, con base en ello, el Ministerio de Hacienda, a través de la Tesorería Nacional, paga a cada uno de ellos el monto que le corresponde, de acuerdo con su caudal electoral y la distribución de certificados de cesión. Hacienda paga el monto nominal de cada documento, de modo que los compradores se ganan el descuento acordado en la venta, que funciona como un incentivo financiero más los intereses ganados.

Por ejemplo, un certificado de cesión por 100.000 colones puede ser vendido en 80.000; si el partido logra los votos suficientes, el comprador recibirá la totalidad del valor nominal y, por tanto, una ganancia de 20.000 colones más una suma de intereses equivalente. El descuento es algo que negocian los partidos con cada comprador y, por ende, puede variar (PEN, 2011). Por el hecho de que están haciendo una inversión, los compradores de certificados también asumen un riesgo, aunque no siempre sean conscientes de ello, dado que estos instrumentos se emiten por series: la A es la más segura, porque es la primera que se paga, y conforme se emiten más series (B, C, D, etc.) aumenta el riesgo de no pago. Todo depende del caudal electoral del partido: más votos obtenidos implican un mayor monto de financiamiento político asignado. De ahí que, cuando se registran compras de certificados por sumas muy altas, en series poco probables

Gráfico 5.11

**Cantidad de personas físicas como compradores de certificados de cesión, por partido político, según elección. 2010-2018**



Fuente: Alfaro Redondo, 2021, con datos de la Dirección de Financiamiento de Partidos Políticos del TSE.

de ser pagadas, surgen sospechas fundadas de que no se trate de inversiones, sino de contribuciones encubiertas, o incluso de engaños (PEN, 2011).

El análisis de los certificados de cesión de las tres últimas elecciones revela cambios significativos en el mercado de compradores. Por ejemplo, en la elección de 2010 más personas jurídicas adquirieron dichos certificados. En el caso de los comicios de 2014, la situación se invierte: en varias agrupaciones políticas predominan las personas físicas. No obstante, en 2018, el mercado de tenedores de certificados se redujo de tal modo que desaparecieron las personas físicas (con la excepción del PAC) y quedaron unos pocos compradores privados. Es decir, en la última elección los partidos apostaron por emitir pocos bonos, una sola serie en la mayoría de los casos y esta fue adquirida por grandes entidades bancarias (gráficos 5.11 y 5.12). Como muestra, el PLN lleva dos elecciones usando esta misma estrategia de captación de recursos. En otras palabras, un mecanismo inequitativo de acceso a dinero por naturaleza

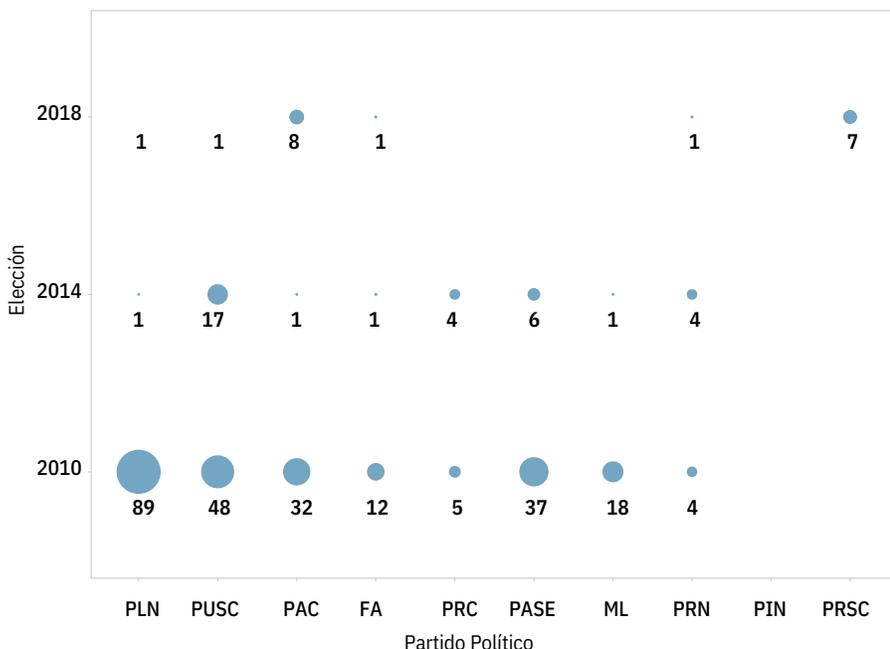
se torna aún más desigual en la medida en la que el mercado de compradores es dominado por unos pocos, conformando así una especie de oligopolio. Como resultado, la dependencia de los partidos políticos a este tipo de mecanismos financieros aumenta en un doble sentido: incrementa su dependencia a dinero proveniente de dichos créditos y además, con unos pocos acreedores.

**Se reduce la cantidad de donaciones, aunque aumentan los montos**

El tema de las donaciones a los partidos políticos en Costa Rica es un asunto poco analizado y explorado. La ausencia de información detallada ha sido uno de los principales obstáculos en esta materia. Sin embargo, con la reforma al Código Electoral de 2009, el TSE ha liderado un proceso continuo para facilitar el acceso de la ciudadanía a esta información y transparentar los datos. Este análisis cuantitativo de las contribuciones de personas jurídicas (cuando estaban permitidas) y físicas a

Gráfico 5.12

### Cantidad de personas jurídicas como compradores de certificados de cesión, por partido político, según elección. 2010-2018



Fuente: Alfaro Redondo, 2021, con datos de la Dirección de Financiamiento de Partidos Políticos del TSE.

Cuadro 5.6

### Cantidad y promedio de donaciones a los partidos políticos, según ciclo electoral (valores reales, base 2020)

Elección	Cantidad de donaciones	Personas	Promedio nominal	Promedio real
2006-2010	11.666	11.617	175.982	264.949
2010-2014	11.484	11.409	213.131	250.785
2014-2018	7.315	7.226	584.800	617.681

Fuente: Alfaro Redondo 2021, con datos de la Dirección de Financiamiento de Partidos Políticos del TSE.

los partidos políticos, correspondiente al período 2006-2018, fue posible gracias a la publicación de bases de datos de las contribuciones e información asociada a dichas contribuciones por parte del Departamento de Financiamiento de Partidos Políticos del TSE.

La unidad de análisis del estudio la constituyen las donaciones, en una de tres elecciones presidenciales, a distintos

partidos políticos. En total se trata de 30.373 observaciones (donaciones) que corresponden a 23.741 personas contribuyentes. A pesar de que es una información de gran utilidad, cabe mencionar que la base de datos de donaciones posee, por su naturaleza, un conjunto de limitaciones importantes. En primer lugar, únicamente recoge las donaciones lícitas. En segundo lugar, la información

corresponde a las contribuciones reportadas por los partidos políticos al TSE, como parte de sus obligaciones legales. En tercer lugar, no existe información previa al 2006, un factor que restringe la comparabilidad histórica previa a esa fecha. Estas limitaciones no impiden realizar el análisis, pero sí es necesario dejarlas planteadas desde el inicio para comprender el alcance de los hallazgos.

### La mayoría de las donaciones son pequeñas y esporádicas

Un primer aspecto a analizar sobre el tema de las donaciones está relacionado con la cantidad de donaciones y el promedio de dinero que donan. Como se aprecia en el cuadro 5.6, en el ciclo electoral 2014-2018 se redujo tanto la cifra de donaciones, como la cantidad de personas que contribuyen. A pesar de la reducción mencionada, el promedio de dinero (base=colones de 2020) aumentó de manera significativa en la última elección.

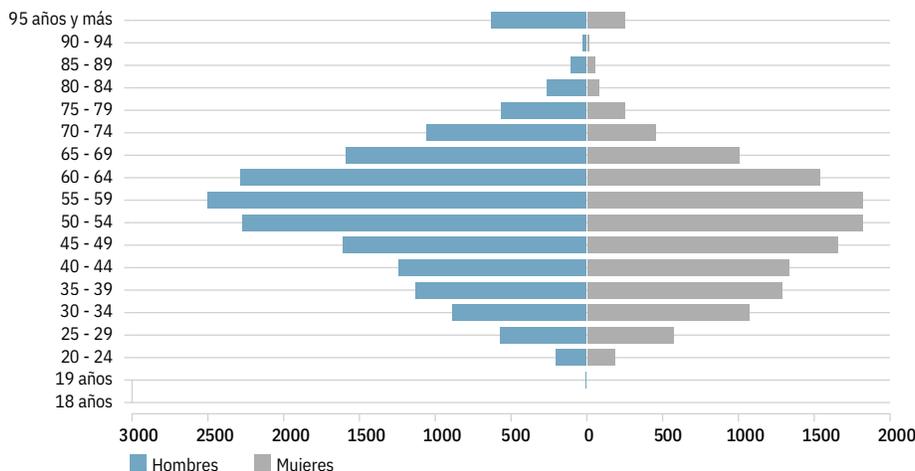
El segundo aspecto de interés sobre este tema es el perfil demográfico de las personas donantes. En términos generales, quienes donaron dinero a las agrupaciones políticas entre 2006 y 2018 son mayoritariamente hombres y con edades que oscilan entre los 50 y 65 años, aunque en algunos grupos etarios las diferencias por género no son notorias (gráfico 5.13).

Un tercer aspecto de interés es la tipología de donaciones. ¿Predominan las donaciones grandes o las pequeñas? La creación de una tipología de contribuciones requirió un estudio pormenorizado de los montos, pues el uso de categorías basadas en quintiles o deciles no fue pertinente debido a las enormes diferencias entre los montos máximos y los mínimos reportados. Por ello, los rangos de los montos que aparecen en el cuadro 5.7, aunque parecen arbitrarios, no lo son en términos de la distribución de los datos, particularmente en los que varían desde los 37 colones como mínimo hasta los 900 millones de colones como máximo.

Según los registros de donaciones disponibles, casi 25.000 donaciones corresponden a microdonaciones y 2.659 son pequeñas. Estas dos categorías agrupan

Gráfico 5.13

**Pirámide de personas donantes a partidos políticos, por grupos de edad, según sexo. 2006-2018**



Fuente: Alfaro Redondo, 2021, con datos del TSE.

Cuadro 5.7

**Tipos de donaciones según el monto donado a los partidos políticos. 2006-2018**  
(en colones)

Tipo	Rango	Donaciones	Porcentaje	Personas
Micro	Menos de 75.000	24.897	81,7	20.356
Pequeña	75.000 – Menos de 300.000	2.659	8,7	2.432
Mediana	300.000 – Menos de 1 millón	1.562	5,1	1.439
Grande	1 millón – 10 millones	1.189	3,9	1.079
Muy grande	Más de 10 millones	151	0,5	122

Fuente: Alfaro Redondo 2021, con datos de la Dirección de Financiamiento de Partidos Políticos del TSE.

el 90% de las donaciones, lo cual quiere decir que 9 de cada 10 donaciones están por debajo de los 300.000 colones. Por otra parte, las donaciones grandes o muy grandes (superiores al millón de colones) corresponden al 4,5% de las contribuciones.

Un cuarto aspecto analizado fue la distribución geográfica de las donaciones, la cual fue posible estudiar a partir de la localización territorial de las personas contribuyentes. Para ello, se construyó una tasa de donantes por distrito. La tasa considera la cantidad de donantes con respecto a la cifra de votantes registrados en cada localidad. Cuanto más grandes

sean los círculos en los distritos, mayor es la tasa de donantes (ver mapas 5.2, 5.3 y 5.4). Asimismo, cuanto más oscuro sea el color azul de las localidades, mayor es el promedio de dinero de las contribuciones.

El patrón territorial muestra varios resultados. Hay una alta concentración de los contribuyentes en el centro del país, región que alberga la mayor cantidad de electores y votos. Fuera del área metropolitana existen algunos polos de donadores en Guanacaste, en el Caribe y en la zona sur del país. Por otra parte, si se analizan las donaciones a partir de la localización geográfica de las perso-

nas que contribuyen con los partidos, los mapas muestran cómo, con el paso del tiempo, disminuye la cantidad de donaciones (se hacen más pequeños los círculos, que representan la tasa de contribuyentes, especialmente en 2018) y se van tornando de color azul oscuro una mayor cantidad de distritos (reflejando el aumento de la cantidad promedio de dinero en las contribuciones). Los mapas muestran, en perspectiva territorial, el fenómeno de la disminución de las donaciones, acompañado del aumento del monto con el que contribuyen las personas donantes (mapas 5.2, 5.3 y 5.4).

**La reducción de las contribuciones muestra diferencias significativas entre partidos**

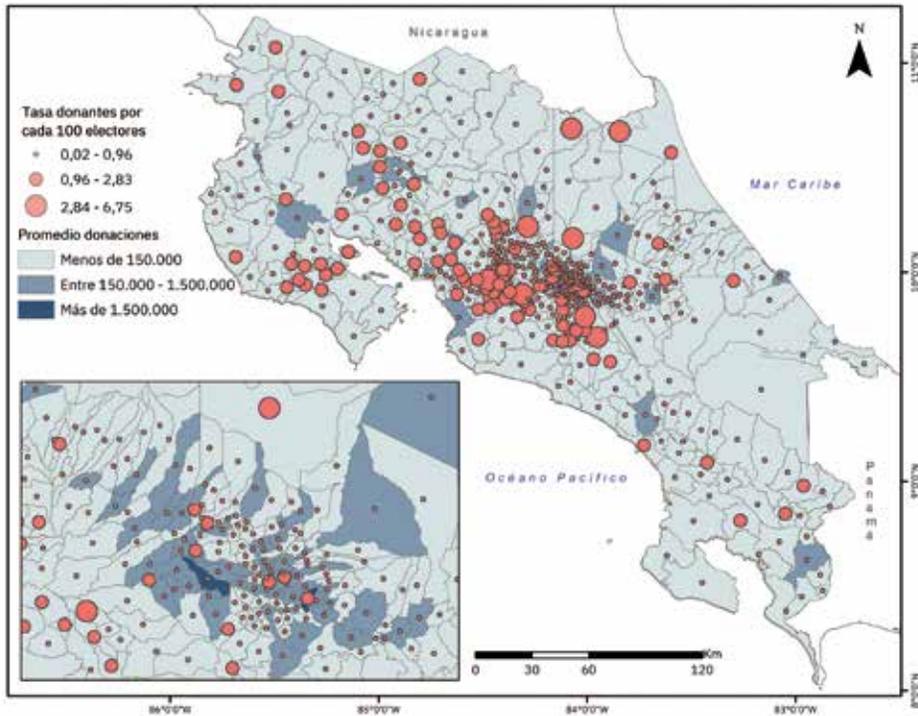
Las donaciones han experimentado cambios importantes entre elecciones y en distintas direcciones (gráfico 5.14). En partidos como el Frente Amplio y el Movimiento Libertario, la cantidad de donaciones incrementó en cada elección. En los casos del PAC y del PUSC, las donaciones se redujeron primero y luego aumentaron en la tercera elección. Finalmente, en lo que respecta al PLN, las donaciones disminuyeron de manera significativa en la última elección.

El promedio de dinero por contribución muestra una historia distinta, pues en los casos del FA y del ML, que se había mencionado que la cantidad de donaciones aumentaron, los montos promedio disminuyeron, particularmente en el segundo caso. El dinero promedio que recibió el PUSC entre los últimos dos comicios también disminuyó. Por su lado, en lo que respecta al PAC y al PLN, la comparación de las donaciones muestra incrementos, sobresaliendo el caso de este último (cuadro 5.8).

Los datos dejan claro que todos los partidos políticos dependen en mayor medida de microdonaciones (menores a los 75.000 colones). Sobresale entre ellos el caso del PLN, que en la última elección experimentó una fuerte caída en la cantidad de este tipo de donaciones. En todos los casos, la proporción de donaciones grandes o muy grandes (superiores al millón de colones) es baja. Asimismo, tal

Mapa 5.2

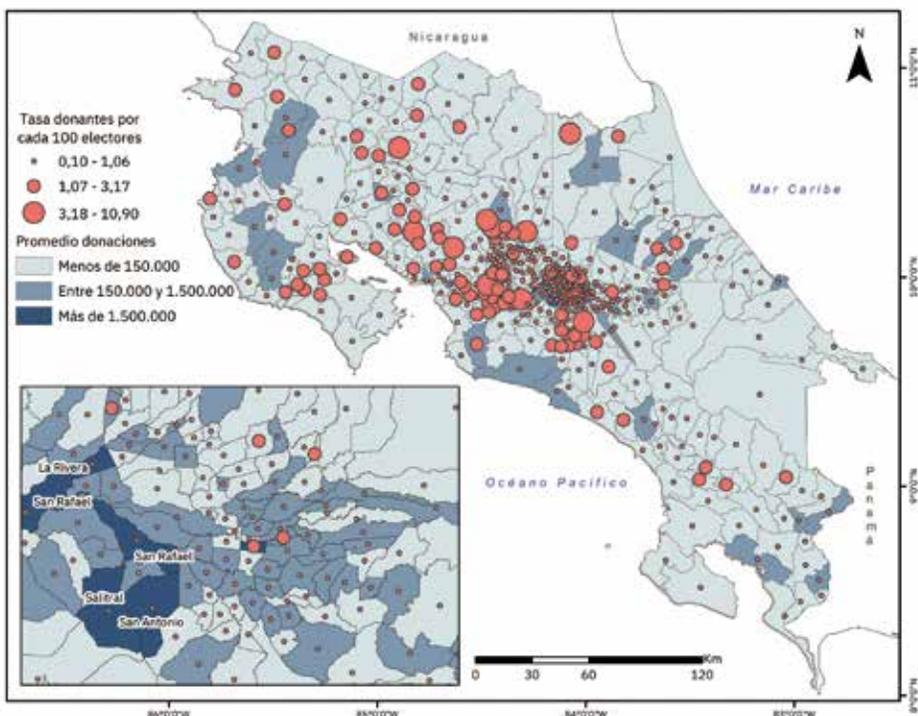
Costa Rica: tasa de donantes y promedio de donaciones por distrito. 2010



Fuente: Camacho, 2021.

Mapa 5.3

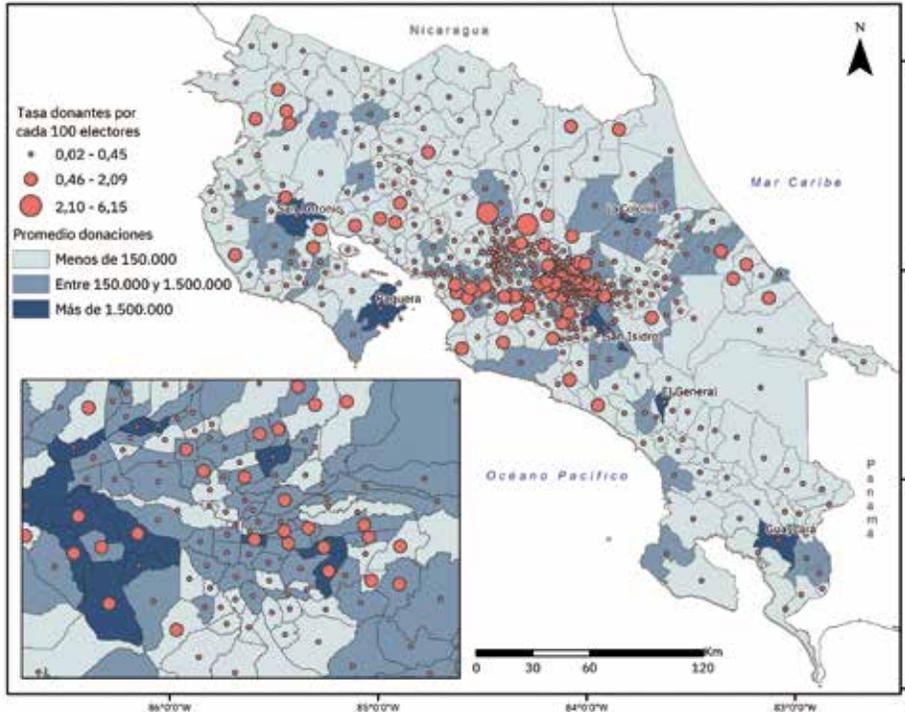
Costa Rica: tasa de donantes y promedio de donaciones por distrito. 2014



Fuente: Camacho, 2021.

Mapa 5.4

**Costa Rica: tasa de donantes y promedio de donaciones por distrito. 2018**



Fuente: Camacho, 2021.

Cuadro 5.8

**Promedio de donaciones a los partidos políticos por ciclo electoral**

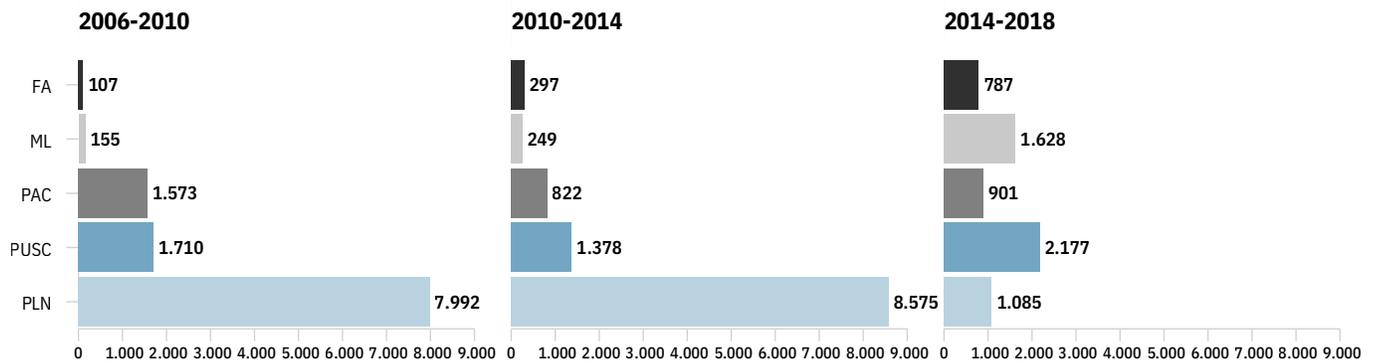
(valores reales, base 2020)

Partido político	2006-2010	2010-2014	2014-2018
PLN	166.037	140.069	2.673.109
PUSC	20.636	216.623	131.345
PAC	282.780	184.929	279.033
ML	933.222	1.829.307	64.230
FA	361.410	612.528	415.941

Fuente: Alfaro Redondo 2021, con datos de la Dirección de Financiamiento de Partidos Políticos del TSE.

Gráfico 5.14

**Cantidad de donaciones a los partidos políticos, según período electoral**



Fuente: Alfaro Redondo, 2021, con datos del TSE.

y como queda evidenciado en el cuadro 5.9, gran parte del financiamiento de los partidos políticos no solo depende de microdonaciones, sino que además esas contribuciones son esporádicas (solo una vez) y se dirigen a pocos partidos políticos. En aquellos casos en los que las donaciones se materializan más de una vez, estas también están dirigidas a una o a lo sumo dos agrupaciones políticas.

La tónica en todos ellos es que predominan donaciones esporádicas o en dos de las tres elecciones estudiadas. La red de donaciones habituales es muy reducida en todas las agrupaciones (cuadro 5.10). Por lo tanto, dichas contribuciones no se originan en una amplia masa de contribuyentes o de militantes.

### Previo a la prohibición, las contribuciones de personas jurídicas mostraban grandes asimetrías entre partidos

Los datos del TSE sobre donaciones a los partidos políticos incluyen un grupo de contribuciones de personas jurídicas en el período previo a la prohibición establecida en el Código Electoral de 2009. En total se registran 214 donaciones, provenientes de 97 personas jurídicas (empresas) distintas entre 2006 y 2009.

Estas contribuciones van desde los 15.000 colones hasta los 68 millones de colones y el promedio equivale a 4.717.384 colones. En estos datos sobresalen varios aspectos. En primer lugar, la red de donaciones provenientes de personas jurídicas del PLN es la más amplia de todas. No existe otro partido que haya recibido entre 2006-2009 la cantidad de dinero que recibieron los liberacionistas y que posea un número de contribuyentes similar.

Por su parte, el dinero que obtiene el PUSC proviene de una única fuente: la Fundación Konrad Adenauer; y Restauración Nacional registra dos contribuyentes: un fideicomiso y otro donante (gráfico 5.15). Los restantes partidos obtuvieron contribuciones de redes limitadas de personas jurídicas. Existen pocas donaciones a varios partidos provenientes de estas fuentes, entre las que sobresalen: Purdy Motor (PLN y ML), Sí al Futuro S.A. (Restauración Nacional

## Cuadro 5.9

### Tipo de donante, por cantidad de partidos a los que dona

Tipo de donación	Cantidad de partidos				
	Uno	Dos	Tres	Cuatro	Seis
Esporádica	17.863	0	0	0	0
Enfiebrada	10.156	446	0	0	0
Habitual	1.578	374	31	10	7
Total	29.597	820	31	10	7

Fuente: Alfaro Redondo 2021, con datos de la Dirección de Financiamiento de Partidos Políticos del TSE.

## Cuadro 5.10

### Donaciones a partidos políticos, por tipo de donante, según partido político

Partido político	Tipo de donación		
	Esporádica	Enfiebrada	Habitual
PLN	8.685	7.985	982
PUSC	3.565	1.289	411
PAC	2.155	800	341
ML	178	172	80
FA	834	223	134

Fuente: Alfaro Redondo 2021, con datos de la Dirección de Financiamiento de Partidos Políticos del TSE.

y PLN) y el Fideicomiso por Costa Rica (PLN y ML).

### Personas electas en puestos de elección popular como contribuyentes partidarios

La legislación electoral estipula que los partidos políticos están obligados a reportar sus contribuyentes, aportando información personalizada como sus nombres, números de identificación y otros datos personales. En secciones anteriores se describieron, a grandes rasgos, dichas características. En este apartado el Informe combina varias piezas de información para dar cuenta del fenómeno, hasta ahora inexplorado, de la relación entre puestos de elección popular y contribuciones a los partidos. ¿Deben las personas aspirantes invertir en el partido para tener posiciones protagonistas? ¿Cuán extendida está esa práctica en el país?

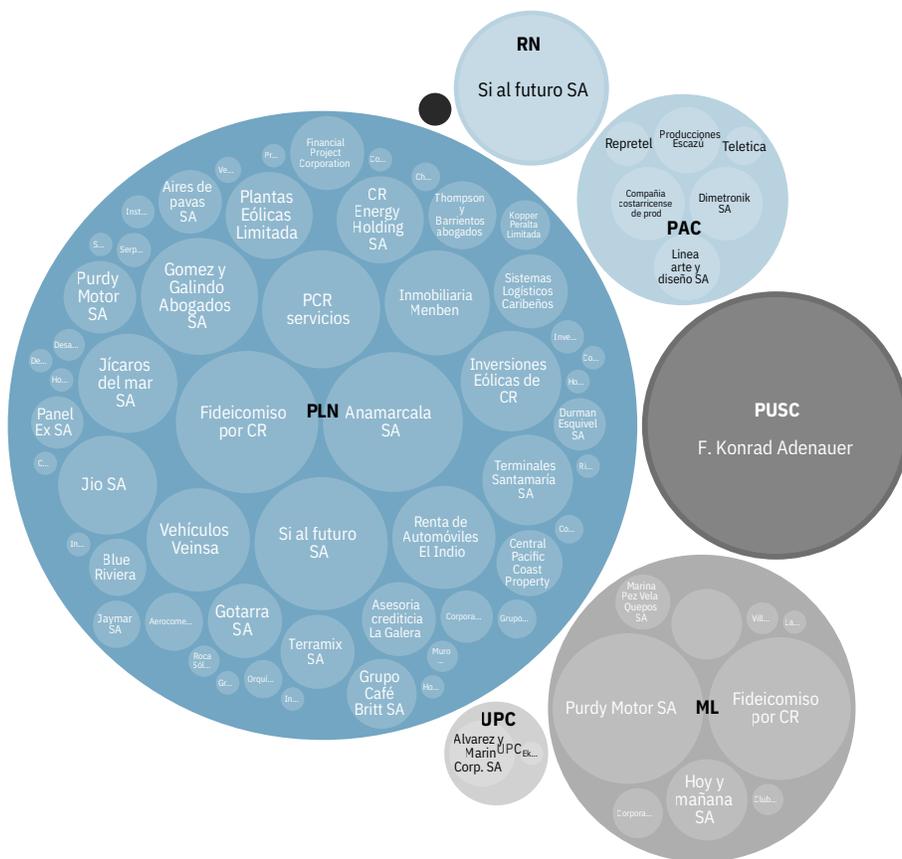
Para ello, se analizó en conjunto la información de las donaciones con las bases de datos de cargos de elección popular de diputaciones, alcaldías y regidurías, construidas por el PEN-Conare con el fin de identificar a personas que aparecieran en ambos registros en calidad de donadores y como representantes populares.

Según la información disponible, la base de datos de donaciones registra 146 personas (con 337 donaciones) que han ocupado una curul legislativa entre 2006 y 2018. En el caso de las alcaldías son 375 personas (724 donaciones) y en las regidurías suman 727 personas (que aportan 1217 donaciones). Asumiendo que entre 2010 y 2018 se eligieron 171 diputaciones (sin considerar reelecciones o reemplazos), el 85% de los electos a una curul legislativa aportó dinero a sus agrupaciones.

En el ámbito municipal, de las 729

Gráfico 5.15

### Personas jurídicas donantes a los partidos políticos, según partido. 2006-2009



Fuente: Alfaro Redondo, 2021, con datos de la Dirección de Financiamiento de Partidos Políticos del TSE.

plazas de alcaldías y vicealcaldías designadas en las tres elecciones, el 50% de las personas que han ocupado esos puestos reportan contribuciones. Por último, en cuanto a las regidurías, en los tres comicios estudiados se nombraron, en promedio, 1.000 puestos en cada elección, 3.000 en total (incluyendo propietarios y suplentes). Esto quiere decir que una de cada cuatro personas electas (24%) registra donaciones a sus partidos. En resumen, la proporción de personas que aparecen como contribuyentes y que a su vez han ocupado algún puesto de representación popular, a nivel legislativo o municipal, disminuye según la relevancia del puesto: es más alta en el caso de las diputaciones, seguida de las alcaldías y en menor medida por las regidurías. En lo

que respecta a partidos, el PLN registra la mayor cantidad de estas contribuciones, seguido del PUSC y del PAC. En estos casos, el monto promedio de dichas donaciones es mayor que el promedio general de contribuciones (cuadro 5.11).

#### PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE DONACIONES A LOS PARTIDOS POLÍTICOS

véase Alfaro Redondo, 2021, en [www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)

### Efectos de la desigualdad en el financiamiento de los partidos políticos

La reducción de la afluencia del electorado a las urnas no es el único efecto político de la desigualdad económica, aspecto estudiado en secciones previas. Este Informe documenta, además, otras dos consecuencias relevantes, una de ellas directa, que afecta negativamente a las contribuciones que reciben los partidos políticos, y otra indirecta, que incide en una merma del apoyo electoral que captan los partidos, aunque con diferencias entre ellos.

Por un lado, la aplicación de un modelo de regresión estadística revela que la inequidad disminuyó las contribuciones privadas que recibieron el PLN y el PUSC entre 2006 y 2020<sup>17</sup>. Es decir, el incremento de la desigualdad aporta explicaciones para comprender la reducción de las donaciones. En el fondo, esto significa que cada vez menos personas contribuyen con más dinero a estos partidos, un hallazgo descrito ampliamente en las secciones anteriores.

Los distritos con mayores niveles de desigualdad salarial presentan un monto menor de donaciones por votante (gráfico 5.16). Asimismo, los distritos donde hay mayor desigualdad salarial (menor *bottom* 50) muestran un porcentaje menor de donaciones a los partidos tradicionales. Estos resultados confirman una fuerte interacción entre la desigualdad del ingreso y las donaciones a los partidos políticos.

Un efecto político indirecto de la desigualdad ocurre vía reducción de las donaciones, que, a su vez, está relacionado con la disminución con el respaldo electoral hacia los partidos. Con la ayuda de otros modelos de regresión estadística, se confirma que la merma de las donaciones reduce a su vez el caudal electoral de los partidos políticos tradicionales. En otras palabras, en aquellos distritos donde las donaciones se concentran en pocas personas, se vota menos a los partidos tradicionales. Un monto mayor de contribuciones a los partidos tradicionales por votante, implica un porcentaje mayor de voto por esos partidos, como se evidencia en el gráfico 5.16. Por lo tanto,

Cuadro 5.11

### Donaciones a los partidos políticos, por candidaturas a cargos de elección popular, según partido político. 2006-2018

Partido político	Diputaciones	Alcaldías	Regidurías
Partido Accesibilidad sin Exclusión	3	3	4
Partido Acción Ciudadana	78	33	149
ADA	1	1	6
Frente Amplio	19	3	37
Partido Integración Nacional	4	0	0
Partido Liberación Nacional	135	548	684
Movimiento Libertario	31	9	48
Renovación Costarricense	4	2	6
Partido Republicano Social Cristiano	5	5	7
Restauración Nacional	7	0	4
Partido Unidad Social Cristiana	49	106	258
Unión Para el Cambio	1	1	0
Actuemos Ya	0	0	2
Auténtico Limonense	0	3	1
De los Transportistas	0	0	1
Nueva Generación	0	9	10
Liberal Progresista	0	1	0
Total	337	724	1.217
Personas que donan	146	375	727
Promedio en colones	4.836.445	455.409	223.979

Fuente: Alfaro Redondo, 2021, con datos de la Dirección de Financiamiento de Partidos Políticos del TSE.

incluso en presencia de variables de control, se puede concluir que las donaciones a los partidos tradicionales sí producen réditos electorales. Por último, cuando se analiza la relación entre contribuciones y el apoyo al PAC, su comportamiento es distinto al del respaldo a las agrupaciones tradicionales. En este caso, se observa que cuanto mayor sea el monto de donaciones por votante, menor es el porcentaje de voto por el PAC.

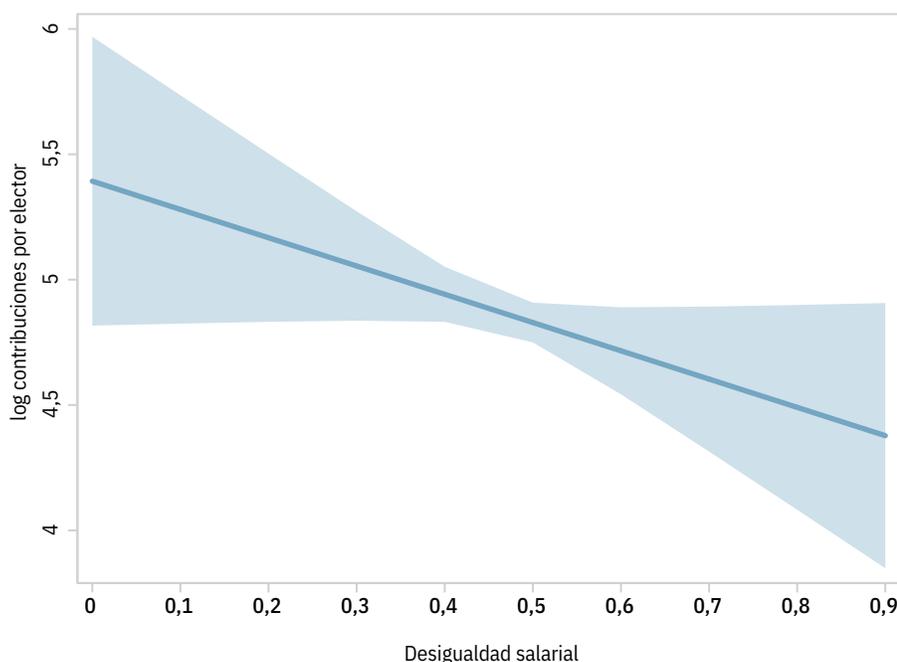
### Desafíos postergados de las reglas del financiamiento partidario

Las autoridades electorales costarricenses han planteado una serie de criterios para evaluar si las reglas vigentes acerca del financiamiento partidario cumplen con cuatro objetivos democráticos básicos: i) promover condiciones de equidad en la contienda, ii) procurar la transparencia, iii) disponer de controles eficaces y sanciones adecuadas para disuadir su transgresión, y iv) contribuir al fortalecimiento de los partidos políticos (Sobrado, 2014).

Con respecto al primero de ellos, los señalamientos del TSE y de los propios

Gráfico 5.16

### Relación entre la desigualdad salarial por distritos y las contribuciones a los partidos políticos por elector. 2006-2018

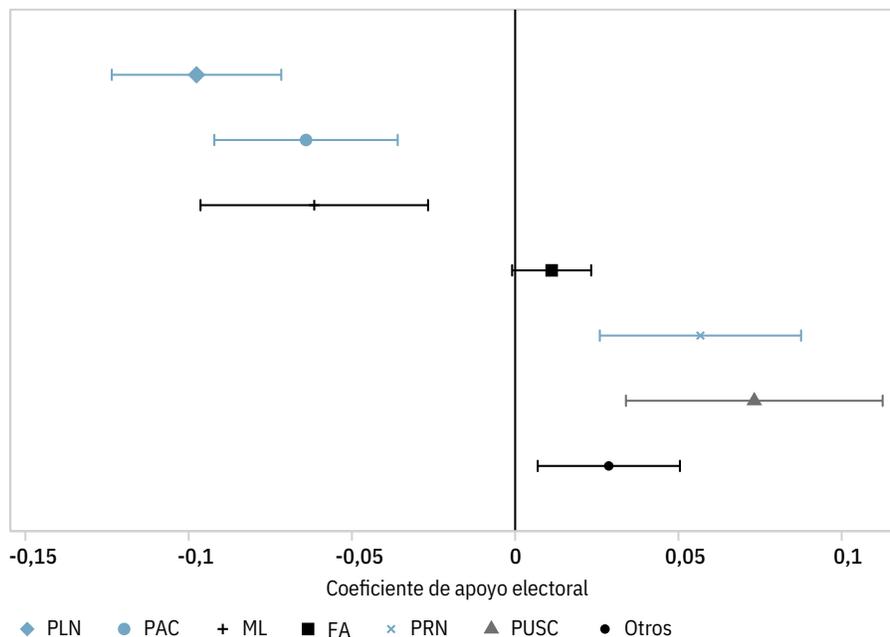


a/ El índice de desigualdad salarial puede oscilar entre el 0 (igualdad completa) y el 1 (desigualdad completa). La línea representa la estimación de contribuciones por elector a distintos niveles de desigualdad salarial con base en un modelo de regresión estadística.

Fuente: Zúñiga, 2021.

Gráfico 5.17

### Coefficientes de apoyo electoral a los partidos políticos y su relación con la desigualdad salarial<sup>a/</sup>



a/ Este gráfico muestra los resultados de una regresión e incluye una línea vertical en el número “0.” Cuando el coeficiente (estandarizado) estimado de la variable “apoyo electoral a uno de los partidos políticos” se ubica a la izquierda de esta línea vertical, ello indica que dicha variable tiene una relación negativa con la variable dependiente (desigualdad salarial); cuando el coeficiente (estandarizado) se ubica a la derecha, significa que tiene una relación positiva con la variable dependiente. Se puede tener un 95% de seguridad de que dicha relación es estadísticamente significativa cuando el intervalo de confianza no atraviesa la línea vertical.

Fuente: Zúñiga, 2021.

partidos concluyen que no hay mejoras significativas en la equidad del financiamiento político. Al no existir formas prácticas de acceder al financiamiento anticipado, los fondos estatales llegan después de la elección. Ahí nace uno de los principales problemas en esta materia: la oportunidad en el acceso al financiamiento. En la práctica, y a pesar de las reformas, el acceso equitativo y oportuno a los recursos sigue siendo un desafío pendiente para el sistema. Un factor de peso en esta situación de inequidad es la falta de normativa sobre el acceso de los partidos a los medios de comunicación, ya que la publicidad es uno de los principales rubros de gasto electoral. En otros países existen las denominadas “frangas electorales”, espacios de difusión gratuitos en los medios de comunicación que

por ley se asignan a los partidos. Desde 2001 el TSE ha insistido en que Costa Rica debe avanzar hacia la implementación de ese instrumento, pero la iniciativa no ha sido aprobada por las mismas agrupaciones políticas en la Asamblea Legislativa. Este Informe reitera el llamado sobre la pertinencia y necesidad de modificar estas reglas y hacerlas más equitativas.

En cambio, en materia de transparencia tanto las autoridades partidarias como las del TSE confirman que el sistema de financiamiento ha mejorado tras las reformas de los últimos años. Sin embargo, como se mencionó, uno de los asuntos que las reformas siguen sin resolver, pese a las recomendaciones del TSE, son los efectos negativos que generan los certificados de cesión, también

conocidos como “bonos de deuda política”. A pesar de que el TSE ha impulsado su eliminación, la conformidad y satisfacción de las agrupaciones políticas con este instrumento, así como su declaratoria como mecanismos constitucionales de financiamiento por la Sala Constitucional en 2013, reduce las posibilidades de reformar la legislación (Sáenz, 2017).

Un aspecto que tuvo particular énfasis en las reformas del Código Electoral de 2009 fue el fortalecimiento de las capacidades del TSE en materia de controles y sanciones asociados al financiamiento político. En general, la opinión de las personas y organizaciones involucradas reconoce la pertinencia y necesidad de las reformas que endurecieron los controles y las sanciones. Como resultado de ello, los efectos de la normativa se reflejan en una cantidad importante de indagaciones abiertas por el TSE, algunas de las cuales han sido remitidas al Ministerio Público e incluso han originado condenas en sede judicial. En síntesis, el sistema de financiamiento cuenta con un órgano de control que ofrece un contacto permanente, abierto y personalizado con los partidos políticos, y normas claras sobre conductas específicas, con sus respectivas sanciones (PEN, 2017).

El cuarto y último aspecto evaluado de las reglas electorales es el fortalecimiento de las estructuras financieras de los partidos. Al respecto, el *Informe Estado de la Nación 2017* señalaba que uno de los efectos más evidentes que han tenido las reformas de los últimos años ha sido el fortalecimiento de la organización partidaria en los ámbitos financiero y contable. Según dicho análisis, con los cambios en la legislación, todos los partidos han tenido que ajustarse a estándares mínimos de organización en materia contable. La evidencia muestra signos de mejora en la administración financiera y una ampliación del aparato burocrático. Este proceso ha implicado un período de aprendizaje, en el que la mayoría de los partidos ha ido reduciendo los errores y apeándose más a los procedimientos establecidos por la ley y el TSE (PEN, 2017).

## Conclusiones

Este documento examina la situación actual y los desafíos asociados a ella de dos elementos claves de la democracia electoral costarricense: votantes y partidos políticos. El electorado participa de los comicios y distribuye el poder, mientras que los segundos siguen siendo la única vía posible para acceder al poder. Ambos actores hacen posible la competencia política y electoral. En buena medida, la calidad de la democracia electoral radica, por un lado, en la disposición de la ciudadanía para involucrarse activamente en la contienda y, por el otro, en partidos políticos independientes capaces de procesar las demandas de la ciudadanía.

La aspiración del sistema electoral y los partidos políticos de este Informe, vigente desde 1994, plantea que desde la perspectiva de los electores, dichos sistemas crean las más amplias oportunidades de participación ciudadana en los procesos de deliberación y escogencia de los representantes políticos y garantiza resultados electorales que responden con fidelidad a las preferencias ciudadanas. Ahora bien, en lo que respecta a los partidos políticos, la aspiración examina en qué medida existen y se aplican mecanismos eficaces de control sobre el financiamiento político de los partidos, que fomentan la honestidad y la independencia de los líderes políticos y sancionan los hechos delictivos.

Sin embargo, los factores examinados en esta investigación en uno y otro bando anticipan un panorama incierto y volátil en las urnas una vez más, como ha sido la tónica en las últimas dos décadas. La evidencia recopilada para este Informe da cuenta de la presencia de factores estructurales, poco estudiados, tanto a nivel de la ciudadanía como de los partidos políticos, que limitan y restringen el fortalecimiento de la democracia electoral costarricense.

En cuanto al electorado, la existencia de determinantes microindividuales

y contextuales que trascienden la demanda y la oferta electoral, incide en una baja en la concurrencia a las urnas. Particularmente, la transformación demográfica de la sociedad costarricense ya da muestras de repercusiones significativas en el comportamiento de la participación electoral, particularmente porque se amplían las brechas intra e intergeneracionales de modo tal que los electorados se relacionan de manera distinta con la política y los partidos políticos. Asimismo, la continuidad de los estudios sobre los efectos políticos de la desigualdad económica corroboran que cuanto mayor es la brecha de los ingresos a nivel distrital, menor es la asistencia a las urnas.

Por otro lado, los desafíos en el ámbito de los partidos políticos se relacionan con los problemas, debilidades y vacíos de la legislación en un aspecto crucial: el financiamiento de la política partidaria. A pesar de recurrentes llamados sobre la necesidad de reformar las reglas del financiamiento electoral, la aplicación de las normas vigentes ha tenido secuelas en la forma en la que acceden las organizaciones partidarias a recursos para financiar sus actividades. Uno de los principales retos en este tema radica en el hecho de que en la actualidad el endeudamiento es la principal fuente de ingresos, al tiempo que las donaciones se han reducido y el mercado de los certificados de cesión, uno de los instrumentos financieros más utilizados por estas agrupaciones, es cada vez más reducido. La combinación de estos resultados ha creado escenarios de múltiples riesgos para los partidos políticos, ya de por sí débiles y vulnerables, de ser capturados por fuerzas o capitales ilícitos. Las formaciones políticas están cada vez más a expensas de pocos, pero grandes capitales financieros, estrujando su accionar y comprometiendo una eventual gestión gubernamental.

Unas finanzas partidarias comprometidas constituyen un flanco preocupante de debilidad de la democracia costarricense, a pesar de que se han fortalecido

los controles y se han sentado responsabilidades en varios casos de violación de la ley por varios partidos políticos. Esta llamada de alerta enciende las alarmas ante el acecho de dinero de dudosa procedencia, así como la penetración de recursos no deseados de origen lícito e ilícito. Esta edición del Informe incluso documenta cambios abruptos en las finanzas partidarias, producto de una mayor dependencia de los préstamos que tiene lugar tan pronto como una de estas agrupaciones se vuelve “retadora” y entra a competir por las elecciones presidenciales y legislativas.

Otra señal preocupante en esta materia es la alta concentración de los compradores de certificados de cesión en muy pocas manos, así como los mecanismos desiguales utilizados por estos para determinar qué partidos políticos pueden acceder a ellos. Si en otras circunstancias los mecanismos de control y transparencia eran los principales desafíos del financiamiento partidario, hoy día sus principales retos son el origen de dinero al que acceden, su alta dependencia del endeudamiento y la fuerte concentración de sus acreedores, que en conjunto pueden minar la independencia partidaria y su principal misión, la de representar a la ciudadanía.

Por último, el sistema político ha desatendido y postergado una serie de reformas de la legislación en financiamiento partidario, particularmente las relacionadas con la mejora de la equidad de estos dineros. Dos aspectos claves en esta materia son, por un lado, la adopción de las “franjas electorales” como mecanismo para atender las desigualdades en la publicidad y propaganda política en los medios de comunicación en época de campaña. Por otra parte, continúa siendo pertinente aprobar reformas que eliminen las distorsiones que introducen los certificados de cesión, calificados como “perversos” por las propias autoridades del TSE.

**Investigadores principales:** Ronald Alfaro Redondo, Vanessa Beltrán, Sharon Camacho Sánchez, Jesús Guzmán Castillo, Juan Pablo Sáenz y Álvaro Zúñiga Cordero.

**Insumos:** *Donaciones a los partidos políticos en Costa Rica 2006-2020*, de Ronald Alfaro Redondo; *Análisis espacial de las donaciones a los partidos políticos*, de Sharon Camacho Sánchez; *Características del funcionamiento y organización de los principales partidos políticos costarricenses en los años recientes*, de Juan Pablo Sáenz y Vanessa Beltrán; y *Desigualdad y participación política. Elecciones presidenciales: Costa Rica 2002-2018*, de Álvaro Zúñiga Cordero.

**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:** Sebastián González y Diana Mata Acuña.

**Actualización y procesamiento de datos:** Ronald Alfaro Redondo y Jesús Guzmán Castillo.

**Preparación de gráficos:** Ronald Alfaro Redondo, Steffan Gómez Campos y Jesús Guzmán Castillo.

**Visualización de datos complejos:** Ronald Alfaro Redondo, Álvaro Zúñiga y Jesús Guzmán Castillo.

**Lectores críticos:** Evelyn Villarreal, Leonardo Merino, Tatiana Benavides, Ileana Aguilar y Jorge Vargas Cullell.

**Por su revisión y comentarios**, se agradece a Tatiana Benavides e Ileana Aguilar, quienes fungieron como lectoras críticas de los borradores de este documento en su versión para los talleres.

**Un agradecimiento especial a:** Ronald Chacón Badilla, Guisselle Valverde, Nelson Rodríguez, Ana Cristina Piedra, Silvia Méndez y Reinaldo González, funcionarios del Departamento de Financiamiento de Partidos Políticos del Tribunal Supremo de Elecciones, por la información suministrada.

**Revisión y corrección de cifras:** Jesús Guzmán Castillo.

**Corrección de estilo y edición de textos:** Juan Bejarano.

**Diseño y diagramación:** Erick Valdelomar / Insignia Ng.

Los talleres de consulta se realizaron el 9 de junio y el 4 de agosto de 2021, con la participación de Ileana Aguilar, Ronald Alfaro Redondo, Gustavo Arroyo, Alejandro Barahona, Vanessa Beltrán, Tatiana Benavides, Margarita Bolaños, Arlette Bolaños, Diego Brenes, Sharon Camacho, Ronald Chacón, Héctor Fernández, Pascal Girot, Steffan Gómez Campos, Reinaldo González, Miguel Gutiérrez, Jesús Guzmán, Mary Anne Mannix, Leonardo Merino, Hugo Picado, Gustavo Román, Ciska Raventós, Juan Pablo Sáenz, Guisselle Valverde, Jorge Vargas Cullell, Saúl Weisleder, Eugenia Zamora y Álvaro Zúñiga.

## Notas

1 El tema del financiamiento ha sido ampliamente estudiado por una robusta literatura comparada y han sido identificados los problemas, falencias y vacíos de la legislación que lo regula (Casas y Zovatto, 2011). Algunos de estos llamados han sido desatendidos o ignorados por el sistema político durante décadas.

2 Las democracias liberales combinan la tradición democrática, que propone el gobierno del pueblo sobre los asuntos de la polis, y la tradición liberal, que reconoce a los individuos como sujetos de derechos naturales irrenunciables (Skinner, 2018). Esta combinación resulta en la fórmula del gobierno de la mayoría con respeto a los derechos de la minoría (Sartori, 1987) y, de manera empírica, se plasma en la arquitectura constitucional de la democracia representativa (Mouk, 2019). En una democracia representativa moderna, las elecciones deben cumplir una serie de parámetros aceptados a nivel internacional: deben ser libres, limpias, decisivas, con pleno respeto a los derechos políticos y civiles y a la integridad de las personas y sin interferencia de figurantes no legitimados, como potencias y actores extranjeros, así como organizaciones del crimen organizado.

3 A pesar de que no existen datos empíricos al respecto, se puede plantear, a manera de hipótesis, que los datos de simpatía partidaria a inicios de los años noventa reflejaban el efecto de la competencia entre los hijos de los dos caudillos (Calderón y Figueres) de la dinámica política de los años cuarenta.

4 Cuando se estudian las trayectorias de participación del universo de votantes en Costa Rica en varias elecciones, es necesario considerar que el Padrón Electoral es un grupo móvil en el que se pueden identificar al menos tres tipos de miembros. En cada elección, el primer conjunto y el más grande del padrón lo constituye la población que ha estado habilitada para sufragar en varias elecciones. Es decir, son aquellas personas que adquirieron el derecho a elegir hace varias elecciones y se mantienen dentro del padrón de elegibles. En el caso costarricense, debido al sistema automático de registro de electores, las personas pueden permanecer en el padrón durante varias décadas.

Un segundo grupo de miembros del padrón es el del electorado más joven que se integra a él cada cuatro años. Por último, se encuentra el grupo de votantes que habiendo tenido derecho a votar en una o varias elecciones antes, posteriormente fallece o es excluido del padrón por distintas razones. Pertenecieron al padrón antes, pero desaparecieron luego. En síntesis,

el grupo más numeroso del padrón, que corresponde a los que se mantienen dentro de él de forma permanente, es acompañado por otros dos grupos, los que se incorporan y los que salen en cada elección.

5 En comparación con el estudio previo (Zúñiga, 2020; PEN, 2020), hay algunas diferencias importantes. En primer lugar, las medidas de distribución del ingreso se perfeccionaron para incluir un número mayor de personas. En segundo lugar, se agregó un número adicional de variables de control, tales como el ingreso promedio y medidas de la competitividad electoral. En tercer lugar, se analiza no solo la participación electoral, sino también el porcentaje de voto por distintos partidos o grupos de partidos.

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

7 La construcción de las variables específicas utilizadas para medir la desigualdad está motivada por la línea de investigación desarrollada por Piketty (2003), Piketty y Sáez (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.

8 La literatura ha documentado ampliamente que el comportamiento electoral del pasado es una variable importante para explicar el comportamiento presente (Alfaro Redondo, 2019a).

9 El coeficiente del top 1 es negativo en todos los modelos. Para finalizar, el coeficiente del bottom 50 es positivo y altamente significativo, excepto cuando se incluyen efectos fijos de año y distrito de manera simultánea.

10 Las definiciones de partidos políticos abundan en la literatura especializada; los aportes de Maurice Duverger, Anthony Downs, Leon Epstein y Giovanni Sartori, entre otros, han tenido un profundo impacto en cómo se conceptualizan, definen y entienden estas instituciones. La definición de Duverger enfatiza la estructura del partido y la naturaleza de su organización (Duverger, 1954). La definición mínima sartoriana conceptualiza los partidos como “cualquier grupo político identificado por una etiqueta que tome parte en elecciones y que a través de ellas pueda hacer que sus candidatos lleguen a puestos políticos públicos” (Sartori, 1976). Downs introduce el componente

estratégico cuando define a los partidos como “un equipo de personas que busca el control del aparato gubernamental al obtener acceso a puestos políticos de gobierno en una elección competitiva” (Downs, 1957). Otros definen partidos de una manera más estrecha: “cualquier grupo que busca votos bajo una etiqueta reconocible” (Epstein, 1979).

En este sentido, está implícito en estos estudios el supuesto de que los partidos son actores por excelencia en los regímenes democráticos e incluso en algunos sistemas autocráticos donde están presentes. De hecho, muchos estudios de partidos políticos concuerdan con Schattschneider en que “la democracia moderna es impensable sin partidos” (Schattschneider, 1942). Otros han ido más lejos argumentando que “los partidos son inevitables. Nadie ha demostrado cómo un gobierno representativo podría funcionar sin ellos” (Bryce, 1921).

11 Los partidos políticos pueden ser también ser analizados en su dimensión externa (Alcántara y Freidenberg, 2003), poniendo énfasis en su función electoral (Bartolini, 1996; Oñate, 1997; Artiga, 2000).

12 En el caso del PUSC se realizaron únicamente cinco entrevistas. La persona entrevistada como exsecretario general del partido también ocupaba la jefatura de la fracción legislativa del partido en el momento de la investigación (legislatura 2021-2022), por lo que también se recogen experiencias de una persona que ocupara ese cargo. Aunque se intentó entrevistar a otra persona diputada vinculada con la jefatura o subjefatura de fracción, no fue posible por cuestiones de salud de la persona diputada o por dificultades de agenda frente al cierre del proceso de investigación.

13 En el caso del Partido Liberación Nacional, dada la imposibilidad de coordinar la entrevista con una regiduría propietaria de los cantones con mayor magnitud de padrón, se utilizó el criterio de disponibilidad y se realizó la entrevista a una representante de un cantón de menor tamaño. Lo mismo sucedió con el caso de la alcaldía y regidurías electas del Partido Unidad Social Cristiana.

14 Estas actividades no incluyen aspectos como las capacitaciones realizadas por los partidos u otras como los esfuerzos para formar coaliciones y fusiones. Además, los partidos realizan “actividades permanentes” como la administración de sus organizaciones, la comunicación entre instancias partidarias y la realización de informes trimestrales (en período no electoral) al órgano electoral.

15 El caso más reciente es el del PUSC, en cuya convención efectuada en junio de 2021 se reportó que el partido divulgó datos de participación con 30.000 votos de más.

16 Estas categorías son exhaustivas y mutuamente excluyentes: contemplan la totalidad de ingresos de los partidos a lo largo de uno o varios ciclos de financiamiento y eliminan la posibilidad de que se dupliquen las fuentes y aparezcan contabilizadas en dos categorías a la vez. De hecho, esta particularidad es relevante en los casos de los certificados de cesión, que, según su naturaleza, pueden utilizarse como tres distintas fuentes de financiamiento, como ya se ha indicado.

17 Los partidos analizados en esta sección (PLN, PUSC y PAC) concentran la mayor cantidad de contribuciones que reciben los partidos políticos.

