

Preámbulo: la contribución de la política local a la democracia

María José Cascante Matamoras*



DOI 10.35242/RDE_2019_28_10

Nota del Consejo Editorial



Recepción: 15 de mayo de 2019.

Revisión, corrección y aprobación: 11 de junio de 2019.

Resumen: Introducción de la investigación sobre el comportamiento electoral en las elecciones municipales realizada bajo el convenio entre la Universidad de Costa Rica y el Tribunal Supremo de Elecciones. El texto ofrece un panorama general de los tópicos investigados: sistema de partidos políticos a nivel cantonal, la competencia electoral por territorios, integración de las municipalidades, las tendencias de la participación de la ciudadanía.

Palabras clave: Sistema de partidos políticos / Elecciones municipales / Fragmentación electoral / Comportamiento electoral / Participación ciudadana / Gobierno local / Municipalidad.

Abstract: Introduction to research on electoral behavior in municipal elections carried out under the agreement between the University of Costa Rica and the Supreme Electoral Tribunal. The article offers a general overview of the researched topics: political party system at the canton level, electoral competence per territory, integration of municipalities, trends regarding citizenry participation.

Key Words: Political party system / Municipal elections / Electoral fragmentation / Electoral behavior / Citizenry participation / Local governments / Municipality.

* Costarricense. Correo electrónico: mariajosecascante@gmail.com. Licenciada en Ciencias Políticas por la Universidad de Costa Rica. Máster en Estudios Latinoamericanos y doctora en Estado de Derecho y Gobernanza Global por la Universidad de Salamanca. Profesora de la Escuela de Ciencias Políticas, investigadora y subdirectora del Centro de Investigación y Estudios Políticos y directora del Doctorado en Gobierno y Políticas Públicas de la Universidad de Costa Rica.

A pesar de que existen investigaciones previas sobre la contribución de la política local a la democracia costarricense, el aporte de los artículos de esta Sección Especial de la *Revista de Derecho Electoral* radica en la presentación de información inédita, acompañado de un análisis en profundidad de la participación electoral, la distribución territorial de los apoyos en los municipios, las élites locales y las percepciones ciudadanas; recopilando así una serie de miradas novedosas sobre las dinámicas que enmarcan las elecciones de los Gobiernos municipales y las transformaciones de los partidos y los sistemas de partidos en ese nivel de competencia.

Antes de iniciar con las reflexiones que encuadran esta sección, es importante hacer un breve punteo sobre las diferencias existentes con la mayoría de las investigaciones realizadas anteriormente (Rivera, 2005; Blanco, 2002 y Cascante, 2012). Si bien, esas contribuciones han analizado la dinámica política contribuyendo con aspectos importantes del desarrollo histórico de la competencia local, incluso previo a la Segunda República, así como el efecto de la falta real de descentralización administrativa, política y fiscal sobre las municipalidades y la competencia electoral; este estudio no contribuye a actualizar el análisis en estos dos aspectos no porque hayan dejado de ser importantes, sino debido a que no han cambiado recientemente y en ese sentido retomarlos no aportaría información novedosa al debate.

De estas investigaciones que se han realizado en Costa Rica sobre la relación de los partidos y el territorio a nivel municipal, el texto editado por Rivera (2005) es un esfuerzo fundamental para analizar la temática desde distintas miradas. Posteriormente, los estudios sobre el tema han sido esporádicos y ponen énfasis en la particularidad que implica los partidos locales en las elecciones municipales (Alfaro, 2002 y 2008; Blanco, 2002, 2011 y s/f.; Cascante, 2016b y Beers, 2006), componente de gran relevancia para entender la complejidad de la competencia local. Esta sección propone analizar el problema de investigación en varias vías; en primer lugar, entender cómo es la competencia en el territorio, con miradas desde los partidos políticos y las élites, pero también, desde las y los ciudadanos, con las respectivas decisiones de participación o abstención.

La propuesta es construir sobre lo que ya se ha señalado (en Rivera, 2005) para conocer la dinámica electoral local en la democracia costarricense desde los territorios, en momentos en que la sombra del bipartidismo poco a poco deja de calar sobre los análisis y así entender que la competencia actual en Costa Rica tiene más actores y que las luchas por las cuotas de poder en todos los niveles son más complejas, ya que las posibilidades de que cualquier

partido político llegue al poder han aumentado, aunque, cada vez hay menos recursos (Blanco, 2011) y un interés desigual del electorado (Alfaro Redondo, 2019b). Es decir, con la consolidación de la competencia multipartidista la complejidad es parte central de cada elección, más aún en los municipios.

Una de las novedades de los artículos es que la mayoría analiza el comportamiento electoral del Partido Liberación Nacional (PLN), que se trabaja como un ancla para entender los diversos procesos y cambios por los que transita la competencia en el territorio costarricense, a partir de la Segunda República, con mayores cuestionamientos luego de las elecciones nacionales de 1998. Lo que se busca, en este sentido, es determinar si los cambios electorales que ha sufrido el PLN se comportan de manera similar a los del sistema de partidos en el territorio y así, también, determinar la estrechez de dicha relación.

Sin dejar de lado en el análisis la deliberación sobre las similitudes o diferencias que se han encontrado con respecto a las estructuras de competencia en el nivel nacional y el papel de estas en el territorio, así como del componente del binomio rural/urbano en cada fenómeno analizado. Sin lugar a duda, las y los autores asumen el reto de incluir la diversidad de los municipios costarricenses, con datos de las elecciones desde 1953, que se materializa con un importante aporte para entender el comportamiento de los diferentes actores de la competencia, pero, principalmente, aquellos que son fundamentales para el estudio de la democracia representativa: los partidos, las élites y el electorado.

Parte de la complejidad del estudio de la competencia en el nivel local es que se suman actores nacionales con aquellos específicos de cada municipalidad, esto es un reto interesante para los partidos nacionales que deben negociar con diversas élites locales, que incluso pueden dividirse y forman partidos locales, provinciales o coaliciones para intentar disputarles el poder. Adicionalmente, la pérdida de apoyo electoral que han sufrido los partidos tradicionales también les ha afectado en los municipios, especialmente al Partido Unidad Social Cristiana (PUSC), pero también de manera paulatina al PLN¹, por lo que incluirlo en el análisis es fundamental.

Muchas de las características analizadas en estudios anteriores sobre las municipalidades evidencian que la calidad de la democracia local es menor que

¹ Sobre el detalle de esa pérdida de control de los partidos tradicionales de los espacios locales de toma de decisión ver Cascante (2016b) y Alfaro (2019a).

en el nivel nacional. En primer lugar, la legislación de competencias para las municipalidades las tiene relegadas a la prestación de servicios concretos como arreglo de carreteras y recolección de basura, además, no se ha avanzado en las promesas hechas sobre el aumento de transferencia de presupuesto desde el Gobierno central, ni de mayores responsabilidades administrativas que puedan fortalecerlas (Cascante, 2014). En este sentido, la mayoría de los servicios fundamentales que presta el Estado siguen en manos del Gobierno central. No es de extrañar que, en este contexto institucional, la participación del electorado en promedio sea menor y que sea mayor solo en cantones fuera del Valle Central, donde la presencia del Gobierno central es más difusa y el electorado tiene una cercanía mayor con las municipalidades (Alfaro, 2019c), sobre esto se profundizará más adelante.

En tercer lugar, con respecto a la competencia electoral, a pesar de las exigencias que existen para la inscripción de partidos políticos locales, las restricciones para obtener financiamiento les ponen en desventaja con respecto a los recursos con los que cuentan los partidos nacionales (Blanco, 2011). Y, por último, no hay una regulación con respecto a la reelección consecutiva de los alcaldes lo que permite que se mantengan en los puestos por largos periodos, incluso cambiando de partido político, para continuar en el poder y que gracias a la baja participación, la movilización de votos que se requiere para mantenerse en el puesto es poca.

Teniendo esto en cuenta, cuando se estudia la competencia a nivel local surge el cuestionamiento sobre la relevancia que esta tiene, tanto para los partidos políticos, como para los electorados en cada municipalidad, pero también como parte del conjunto sistémico político nacional. De acuerdo con Pignataro y Cascante (2018, p. 61), un 61,3% de las personas consideran muy importantes las elecciones municipales, lo que resulta paradójico, y ha sido señalado con anterioridad en diversas investigaciones aquí citadas, al analizar los datos agregados de abstencionismo, pero también es interesante a la luz de los hallazgos de los artículos de esta sección especial que los datos que se analizan a continuación demuestran que el interés por las elecciones locales no es el mismo en todo el país. A pesar de ser algo central para la identidad costarricense (Beltrán, 2019).

Es evidente que la dinámica de la competencia en el territorio se ve afectada por la participación electoral. Al observar el dato de promedio de abstencionismo se asume que en las elecciones municipales hay baja participación y los datos analizados por Alfaro (2019b) demuestran que "dos terceras partes de los ciudadanos con derecho a sufragar nunca han ejercido

ese derecho”, dejando así la decisión de las y los representantes locales en manos de una minoría de votantes en muchas de las municipalidades del país. No obstante, vale aclarar que el primer artículo hace precisiones importantes que afinan la información que se tiene sobre dicha participación, y es que más allá de las cifras en promedio del abstencionismo, no todas las personas votan o se abstienen de manera constante; y para explicar esto, las características sociodemográficas son importantes, pero aún más los factores políticos; por ejemplo, se aumenta la participación cuando existe hegemonía de una agrupación política en varios niveles de gobierno, es decir, que las personas pueden optar por una estrategia a la hora de tomar una decisión con respecto al voto².

Los estudios realizados desde la perspectiva de la descentralización exponen la paradoja de que en un país centralista y unitario como el costarricense, el escaso poder que tiene el Gobierno local debería restarles interés a los actores locales por dominar esa arena de competencia; no obstante, al estudiarla con detenimiento, es claro que por el contrario hay una amplia demanda por dominarlo, en diferentes capítulos se encuentra evidencia que demuestra que la competencia por las municipalidades es incluso más compleja que aquella a nivel nacional, ya que la mayoría de los partidos políticos nacionales presentan candidaturas para puestos de elección municipal en todos los cantones, a lo que se suma la presencia de partidos cantonales, provinciales y coaliciones en municipalidades específicas³.

Otro aspecto importante es que la estructura de la competencia en el territorio es más estable que cambiante. En este sentido, el aporte que realiza Alfaro (2019a) respecto de cómo el régimen electoral influye sobre el sistema de competencia es muy relevante para demostrar que, de manera general, los cambios son pocos. Uno de los más importantes para la competencia electoral es la separación de dos años de las elecciones nacionales, ya que a los partidos políticos les afecta en su organización interna y en la necesidad de conseguir recursos constantemente para movilizar al electorado, pero también es algo que va a afectar la participación del electorado. Seguido de esto se encuentra la elección directa de los alcaldes, que es un componente importante en el personalismo de la política, característico del sistema presidencialista.

² Alguna de la información recabada por Beltrán (2019) también da cuenta de dichas estrategias en los relatos de las y los entrevistados.

³ Esto no es constante en el territorio, otras investigaciones han comprobado que la estructura de la competencia varía, por ejemplo, Cascante (2016b) clasifica la fragmentación de los diferentes cantones. Mientras que Beltrán (2019) pone en evidencia que existe una especificidad en los relatos ciudadanos sobre la democracia en aquellos cantones donde se percibe a la municipalidad como una estructura gubernamental más cercana.

Finalmente, como tercer elemento surge la necesidad de cumplir con la reglamentación sobre la paridad y la alternancia, demanda que los partidos en general tienen resistencia para cumplir y respetar (Blanco, 2005).

A pesar de la estabilidad proporcionada por los pocos cambios institucionales⁴, el sistema de partidos a nivel local muestra importantes transformaciones y cada vez hay más evidencias de que el multipartidismo, la fluidez y la volatilidad del sistema de partidos, que se ha analizado mucho a nivel nacional desde las elecciones de 1998, se consolida en el nivel local. Tanto Alfaro (2019c), como Cascante y Camacho (2019) muestran evidencias claras sobre cómo estos cambios toman forma en los diferentes espacios de competencia a nivel local⁵. Lo relevante de estos aportes es pasar de los indicadores tradicionales que se utilizan para medir la fragmentación en los órganos de presentación a mirar las dinámicas de dicha fragmentación en el territorio; aportes en este sentido encaminan el debate de la competencia hacia una comprensión más clara de las características que esta adquiere a lo largo del país, especialmente al incluir el factor geográfico que es muy importante para extraer nuevas conclusiones. Es decir, a nivel local no solamente se reproducen las estructuras de competencia del nivel nacional, sino que adquieren matices específicos en los diferentes espacios territoriales.

Al aumento de actores nacionales en la competencia electoral en las municipalidades también se suman los partidos políticos locales, que son parte del fenómeno de consolidación del multipartidismo del sistema, estos “han crecido en número y en cantidad de representantes desde la elección de 2002” y es un fenómeno que parece consolidarse en diversos cantones, pero principalmente en el espacio urbano donde paradójicamente se concentra la baja participación, en contraposición, con las zonas fuera del área metropolitana que se caracterizan por un menor abstencionismo (Alfaro, 2019c)⁶.

Resulta muy interesante que en la disputa por los puestos de elección popular de muchas de las municipalidades urbanas se confirma lo señalado por Alfaro (2019c), que para las y los votantes los comicios locales son de “segundo orden”, de ahí la baja participación; aunado a esto se encuentra la evidencia cualitativa presentada por Beltrán (2019), que confirma de la voz propia de

⁴ Característica que no es exclusiva del nivel local, en el nivel nacional los cambios del régimen electoral también son pocos (Cascante, 2016a).

⁵ Sobre este tema se refiere Blanco (2002) con respecto a los partidos políticos locales.

⁶ Para ampliar sobre esto se puede recurrir también a las investigaciones de Alfaro 2002 y 2008; Blanco, 2002, 2011 y s/f.; Cascante, 2016b y Beers, 2006.

las personas lo que muestran los datos agregados. Mientras que en los cantones rurales “los gobiernos locales revisten una mayor importancia y tienen una mayor presencia institucional que las entidades del Gobierno Central” (Alfaro, 2019c). La paradoja que presenta el espacio urbano costarricense es interesante, ya que es la arena de competencia con mayor dinamismo, pero con menor participación, lo que puede reflejar en ese sentido el distanciamiento del electorado con respecto a los Gobiernos locales o esa cercanía señalada con el Gobierno central.

Los datos presentados en esta sección demuestran que los cambios producidos en el sistema de partidos no son solamente con respecto al aumento de la cantidad de actores que compiten por los puestos de elección popular en las municipalidades, sino en las dinámicas de dicha competencia; en la forma en que se distribuyen los votos en el territorio y en el tipo de actores que tienen capacidad de alcanzar esos puestos. El territorio se vuelve así un espacio vivo que interviene en la composición de la competencia, más allá de las dinámicas nacionales o provinciales, las regiones del sistema de partidos pueden clasificarse en dos: un valle central más apático, pero con más diversidad de actores en disputa por los puestos de elección popular y el resto del país que es más participativo, pero que por ahora se encuentra dominado por partidos nacionales. Para entender en profundidad el sistema de partidos costarricense es necesario comprender que el peso del territorio es relevante como parte del juego y la dinámica electoral actual.

Lo cierto es que la evidencia presentada en esta investigación sobre comportamiento electoral en los comicios municipales contribuye a mostrar que en este momento el sistema de partidos es multipartidista y volátil, a pesar de la estabilidad de las instituciones políticas, el dinamismo de la competencia electoral es complejo y cambiante tanto en cada elección, como en cada cantón. Y que a pesar de existir mucha legislación con respecto a las elecciones municipales también hay muchos vacíos que han permitido distintos comportamientos que a nivel nacional no serían concebibles ni permitidos, por lo que la democracia local es de menor calidad.

En este contexto, lo local ha sido relegado a un papel de segundo orden dentro del Estado costarricense y mientras no exista una verdadera descentralización administrativa, política y fiscal se continuará limitado la capacidad de desarrollo de una dinámica de democracia de mayor calidad. Así mismo, se requiere que los actores compitan en igualdad de condiciones para fortalecer aún más la pluralidad de la competencia y que existan límites institucionales a la concentración del poder político.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Alfaro, R. (2019a). Elecciones municipales en Costa Rica en retrospectiva. Artículo entregado para la publicación.
- Alfaro R. (2019b). Resultados electorales municipales más recientes. Artículo entregado para la publicación.
- Alfaro, R. (2019c). Participación en las elecciones municipales. Artículo entregado para la publicación.
- Alfaro, R. (2010). *Explaining Party Nationalization in New Democracies: Central America (1980-2010)*. (Tesis de maestría). Columbia University. New York, USA.
- Alfaro, R. (Jul., 2008). Elecciones de alcaldes municipales 2006 en Costa Rica: muchos los llamados, pocos los concurridos. *Revista Centroamericana de Ciencias Sociales*, 5(1), 169-204.
- Alfaro, R. (2002). Elecciones municipales y el debilitamiento del respaldo electoral bipartidista en CR periodo 1986-2002. *Anuario de Estudios Centroamericanos* 28(1-2), 89-135.
- Beers, R. (Jul.-Dic., 2006). Partidos políticos en el ámbito local. *Revista de Derecho Electoral*, (2), 1-29.
- Beltrán, V. (2019). El voto como “deber ser” y práctica política en espacios locales: una exploración de los relatos en torno a las elecciones municipales 2016. Artículo entregado para la publicación.
- Blanco, R. (2011). *Análisis de las elecciones municipales 2010: resultados, tendencias y desafíos*. Ponencia para Decimoséptimo Informe Estado de la Nación de 2010. Recuperado de http://www.estadonacion.or.cr/files/biblioteca_virtual/017/Ponencia_blanco_elecciones_municipales_2010.pdf
- Blanco, R. (2005). Representación femenina legislativa y municipal en el 2002. El valor de las cuotas y la trampa de las vicealcaldías. *Revista de Ciencias Sociales*, (109-110), 57-68.
- Blanco, R. (2002). Los partidos cantonales en el marco del bipartidismo costarricense. *Anuario de Estudios Centroamericanos*, 28(1-2), 161-186.
- Blanco, R. (s/f.). *Partidos cantonales en Costa Rica 2002-2010: Resultados electorales y financiamiento electoral*. Ponencia presentada en el Congreso de la Sociedad Mexicana de Estudios Electorales, México.

- Cascante, M. (2016a). Costa Rica. Los cambios en el sistema de partidos costarricense: viejos y nuevos actores en la competencia electoral. En Freidenberg, F. (Ed.). *Los sistemas de partidos en América Latina 1978-2015*, pp. 79-110. México D.F. INE-UNAM.
- Cascante, M. (2016b). Elecciones municipales 2016 datos para el análisis del sistema de partidos multinivel. *Revista de Derecho Electoral*, (22), segundo semestre. Disponible en línea: <http://www.tse.go.cr/revista/revista.htm>
- Cascante, M. (2014). *La competencia partidista en América Central desde la óptica subestatal*. (Tesis de Doctorado). Universidad de Salamanca. Salamanca, España.
- Cascante, M. (2012). La legislación electoral y su impacto sobre la descentralización de la competencia partidista en Centroamérica. *Anuario del CIEP*, (3), 64-90. Recuperado de <http://revistas.ucr.ac.cr/index.php/ciep/issue/view/1513>
- Pignataro, A. y Cascante, M. (2018). *Los electorados de la democracia costarricense: Percepciones ciudadanas y participación en torno a las elecciones nacionales de 2014*. San José: IFED-CIEP.
- Rivera, R. (Ed.). (2005). *Los partidos locales y la democracia en los microterritorios de Costa Rica (retrospección y perspectivas)*. San José, C.R.: FLACSO y Fundación Konrad Adenauer.
- Rivera, R. y Calderón, R. (2005). Los micropartidos en Costa Rica: radicalización de la democracia local o transformación cromática. En Rivera, R. (Ed.). *Los partidos locales y la democracia en los microterritorios de Costa Rica (retrospección y perspectivas)*, pp. 17-91. Costa Rica, FLACSO y Fundación Konrad Adenauer.