

INFORME ESTADO DE LA NACIÓN EN DESARROLLO HUMANO SOSTENIBLE 2018

Elecciones Nacionales en Costa Rica

Investigador:

Ronald Alfaro Redondo

San José, 2018



Nota: Las cifras de esta ponencia pueden no coincidir con las consignadas en el *Informe Estado Nación 2018* en el capítulo respectivo, debido a revisiones posteriores. En caso de encontrarse diferencia entre ambas fuentes, prevalecen las publicadas en el Informe.

Contenidos

Elecciones nacionales en Costa Rica, febrero y abril de 2018.....	3
1. Introducción	3
1. Elección Presidencial	4
2. Elecciones legislativas	6
3. Indecisión y volatilidad marcaron la elección 2018 de principio a fin	7
4. Fragmentación, volatilidad, quiebre del voto y nacionalización de partidos	9
Bibliografía	13

Elecciones nacionales en Costa Rica, febrero y abril de 2018

1. Introducción

Las democracias en todo el mundo están involucionando y esto tiene profundas repercusiones para la estabilidad política. El mayor riesgo de este escenario es que en lugar de ponerle freno a corrientes antidemocráticas, como ha ocurrido en el pasado, algunas de las democracias maduras se han convertido, contradictoriamente, en el germen de la inestabilidad de los regímenes políticos actuales con graves consecuencias para la sobrevivencia de la democracia.

Costa Rica no ha escapado a esta ola debilitadora de la democracia. En las últimas 3 décadas el sistema político costarricense ha experimentado una profunda transformación de su sistema de partidos. Esta transformación se ha visto acompañada por aspectos como la caída en los niveles de participación, un incremento en el descontento ciudadano, la revelación de escándalos de corrupción en los que se vieron involucrados altos cargos políticos y la disminución en el apoyo popular a la democracia (PEN 2017).

La combinación de factores del pasado reciente y la irrupción de fuerzas populistas provocaron, en la campaña electoral 2018, fuertes tensiones y pusieron a prueba la estabilidad política costarricense. Y como si eso no fuera suficiente, las elecciones ocurrieron en condiciones políticas muy inusuales en las que varios factores contingentes influyeron de manera decisiva en las decisiones de los votantes.

En estas circunstancias las elecciones se escenificaron en terreno fértil para candidatos outsider, populistas y con propuestas que riñen con principios y valores democráticos. Es decir, las condiciones estaban dadas para que líderes y fuerzas políticas explotaran la insatisfacción ciudadana como plataforma para articular y echar a andar iniciativas y medidas antisistema como ha sucedido en Francia, Gran Bretaña, Estados Unidos y otras democracias maduras en el mundo. Una vez pasadas las elecciones, es claro que la aparición de estas fuerzas en 2018 agitó frecuentes episodios de homofobia, intolerancia política y religiosa, el repunte del radicalismo y la polarización.

El aumento en la participación ciudadana en segunda ronda refuerza la solidez de las instituciones políticas y el involucramiento de la ciudadanía en las decisiones públicas a pesar de la generalizada insatisfacción. No obstante, no cabe duda de que la campaña electoral 2018 debilitó la convivencia democrática en el país. Es decir, el país reafirmó, una vez más, su cultura democrática, pero algunos de sus pilares se erosionaron. A pesar de las condiciones políticas adversas, los costarricenses no abandonaron a la democracia en uno de los momentos más críticos de la historia reciente.

Las elecciones 2018 se llevaron a cabo en las circunstancias políticas más inciertas dada la alta proporción de votantes indecisos y la alta inestabilidad de las preferencias electorales. Como resultado, un tercio de los votantes no se presentó en las urnas. Tres hallazgos sobresalen en este documento. En primer lugar, los resultados electorales

sugieren el retorno al eje ideológico dominante en el espectro local, es decir, la preponderancia de los partidos de derecha y centro derecha en los órganos de representación. En segundo lugar, las preferencias de los votantes mostraron ser las más volátiles en los últimos 40 años. Finalmente, las elecciones nacionales de 2018 arrojaron uno de los niveles más altos de fragmentación política en seis décadas y uno de los niveles más bajos de homogeneidad en los patrones de apoyo territorial de los partidos.

Esta contribución analiza los principales resultados de las elecciones 2018. El documento consta de 4 secciones. En la primera se discuten los principales resultados de la elección presidencial. La segunda se dedica a los comicios legislativos. En la tercera se profundiza en la indecisión y la volatilidad de la campaña y en la cuarta se discuten aspectos como el multipartidismo, la nacionalización de los partidos y el quiebre del voto.

1. Elección Presidencial

El domingo 4 de febrero, Costa Rica celebró la decimoséptima elección consecutiva desde 1953. Los votantes eligieron presidente, dos vicepresidentes y 57 representantes en la Asamblea Legislativa.

Cuadro 1. Resultados electorales 2018

Partido Político	Elección Presidencial		Elección Legislativa		Escaños
	Absolutos	%	Absolutos	%	
Acción Ciudadana	466,129	22	347,703	16	10
Restauración Nacional	538,504	25	388,086	18	14
Liberación Nacional	401,505	19	416,638	19	17
Unidad Social Cristiana	344,595	16	312,097	15	9
Otros partidos ^{a/}	403,964	19	1,464,524	32	7
Total votos válidos	2,154,697	100,0	2,137,556	100,0	57

^{a/} La categoría “Otros casos de la elección legislativa, dicha categoría agrupa a los restantes 21 partidos políticos, 1 de los cuales obtiene 4 diputados partidos” incluye en la elección presidencial a los restantes 9 partidos políticos, 6 de los cuales no alcanzaron siquiera el 1% de los votos válidos emitidos. En el, 1 obtiene 2 legisladores y 1 alcanza un diputado.

Fuente: elaboración propia con información del TSE.

El padrón electoral en 2018 estuvo conformado por 3.322.329 votantes. Tres de cada cuatro personas en el electorado residen en las provincias del Valle Central (San José, Alajuela, Cartago y Heredia) y el resto vive en las regiones periféricas (cerca de las fronteras y las costas: Guanacaste, Puntarenas y Limón). Además, 31.864 votantes que viven en el extranjero y se registraron tenían derecho a emitir su voto. En total, hubo 6.612 recintos electorales en 2.139 centros de votación (en su mayoría escuelas públicas de todo el país y consulados y embajadas en diferentes ciudades del mundo).

Un tercio del electorado (34%) no participó, la tercera tasa más alta en sesenta y cinco años después de los reportados en 1958 y 2006. Como todas las contiendas electorales desde 1953, las tasas de participación en las provincias periféricas fueron inferiores a al promedio nacional, excediendo incluso el 40% del electorado en algunos de ellos. Estas provincias son también las regiones con los niveles más bajos de desarrollo humano y menos oportunidades, dos aspectos que pueden explicar, al menos parcialmente, las brechas de participación política en las regiones de los países. Tradicionalmente, los votantes que no concurren a las urnas son los más jóvenes, los hombres y los residentes de las regiones costeras y fronterizas.

Trece candidatos compitieron por la presidencia en 2018. Como hecho relevante, el partido evangélico Restauración Nacional ganó las elecciones de febrero con el 25% de los votos válidos. El actual Partido Acción Ciudadana, un partido de centro-izquierda, quedó en segundo lugar con el 22% de los votos. El Partido Liberación Nacional, tradicionalmente un partido socialdemócrata y hoy centrista, obtuvo el 19% de los votos en el tercer lugar, su nivel más bajo de apoyo. Un partido de centro Partido Unidad Social Cristiana (PUSC) obtuvo el 16% de los votos. En virtud de que ningún candidato alcanzó el 40% del voto popular, fue necesaria una segunda ronda prevista para el 01 de abril en la que compitieron los dos partidos arriba mencionados.

Uno de los resultados más sobresalientes de las elecciones nacionales de 2018 es el incremento del apoyo del PRN. Este partido compitió por primera vez en las elecciones 2006. PRN había ganado un solo asiento en las elecciones legislativas entre 2006 y 2014 y seis concejos municipales en todo el país. A pesar de su bajo apoyo electoral en elecciones anteriores, el candidato del PRN, un periodista de 42 años, demostró ser exitoso en reunir apoyo electoral entre votantes evangélicos y más tradicionales a raíz de su oposición a la decisión de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) de ampliar los derechos de las personas sexualmente diversas, incluido el llamado matrimonio igualitario. Este fue uno de los shocks exógenos que alteraron las preferencias de los individuos, creando las condiciones para la narrativa *conservadurismo* versus *liberalismo social* que polarizó a los electores en el marco de la segunda ronda de la campaña.

El Partido Restauración Nacional fue el partido más votado en cuatro de las siete provincias, incluidas las localidades periféricas, y obtuvo fuerte respaldo en los distritos urbanos menos desarrollados. Su candidato, no era el favorito en las encuestas realizadas antes del 9 de enero cuando la CIDH dio a conocer su resolución. Dos semanas antes de las elecciones, las encuestas mostraron un incremento significativo en las perspectivas de PRN acompañado de un incremento en el apoyo del candidato del partido en control del Ejecutivo. En ese momento, alrededor del 35% del electorado se declaraba seguro de ir a votar, pero indeciso de a quién respaldar (CIEP, 2018). Los medios de comunicación enmarcaron la elección como una competencia polarizada entre PRN y PAC. Inmediatamente, el partido en el poder se posicionó como el defensor de los derechos humanos y la diversidad.

Como en todas las elecciones previas en las que PAC compitió antes, el partido ganó respaldo durante las últimas semanas de la campaña atrayendo a votantes indecisos. A

pesar de que PAC ha recibido más apoyo con el tiempo, el partido no ha sido capaz de lograr un apoyo homogéneo en todo el país. PAC fue el partido más votado en las regiones urbanas, más pobladas y más desarrolladas. Por el contrario, PRN obtuvo el apoyo de las provincias periféricas que se caracterizan por ser extensiones más grandes de territorio, menor densidad de población y regiones subdesarrolladas. Esas regiones tradicionalmente estaban bajo el control del PUSC primero y del PLN después de 2006.

La combinación de estos resultados confirma el retorno de las fuerzas políticas dominantes en la política costarricense del centro-centro / derecha (PLN-PUSC) desplazando al eje centro-centro / izquierda con un papel más prominente del FA-PAC que había cobrado protagonismo en 2014. El PAC ha sido el segundo partido más importante en 2006 y 2010 y su aplastante victoria en la segunda vuelta coloca al partido en la situación paradigmática: un fuerte control del Ejecutivo y menos de un tercio de los legisladores en el Congreso. Como en las elecciones nacionales de 2006 y 2014, el PAC reunió la mayor parte de su apoyo en las provincias del Valle Central, pero con grandes diferencias en las regiones periféricas.

La elección de segunda vuelta se realizó el 1 de abril. Carlos Alvarado, el candidato del PAC, obtuvo 1.3 millones de votos y ganó las elecciones por un amplio margen, 60% contra 40%, el segundo margen más grande de victoria. La tasa de participación en la segunda vuelta fue del 66%, el más alto en una segunda ronda.

2. Elecciones legislativas

Las elecciones legislativas en Costa Rica se llevan a cabo concurrentemente con las elecciones presidenciales. De acuerdo con los resultados, el número de escaños del PLN disminuyó de 18 a 17, la fracción del PRN exhibió el mayor incremento de 1 a 14 parlamentarios, la bancada del PAC disminuyó de 13 a 10, y el PUSC obtuvo 9 escaños. Otros 3 partidos obtuvieron siete escaños. 2018 fue la séptima elección desde 1994 sin que ningún partido controle la mayoría de los escaños (29 legisladores), lo que los obliga a negociar y formar coaliciones para gobernar y promulgar leyes.

La Asamblea Legislativa 2018-2022 es una de las más fragmentadas con 7 partidos políticos, una cifra similar a los ocho partidos representados en 1974-1978 y 2006-2010. La composición ideológica histórica del Congreso (1953-2018) revela el retorno a los partidos de derecha y centro-derecha que han sido las fuerzas dominantes en las últimas seis décadas. Por el contrario, los partidos de izquierda y centro izquierda muestran una disminución en comparación con cuatro años atrás.

Cuadro 2. Composición de la Asamblea Legislativa según familia de partidos políticos 1953-2018

Familia de partidos políticos	53	58	62	66	70	74	78	82	86	90	94	98	02	06	10	14	18
Partido de centro	30	20	29	29	32	27	25	33	29	25	28	23	17	25	24	18	17
Partidos de derecha y centro/derecha	15	25	27	28	23	26	27	19	25	29	25	28	25	12	15	12	9
Partidos de izquierda y centro/izquierda	0	0	1	0	2	3	4	4	2	1	2	3	14	18	12	22	11
Partidos regionales e intereses específicos	0	0	0	0	0	1	1	1	1	2	2	3	1	2	6	5	20
Total	45	45	57	57	57	57	57	57	57	57	57	57	57	57	57	57	57

Categorías:

a) *Partido de centro*: se trata del Partido Liberación Nacional, la agrupación política de mayor trayectoria en el país. El PLN fundado en 1951 emergió como una agrupación de inclinación socialdemócrata. Sin embargo, posteriormente modificó su carácter ideológico y actualmente constituye un partido centrista.

b) *Partidos de derecha y centro/derecha*: incluye a los partidos Demócrata, Republicano Nacional Independiente, Unión Nacional, Republicano, Independiente, Unión Cívico Revolucionaria, Unificación Nacional, Demócrata Cristiano, Nacional Independiente, Renovación Democrática, Coalición Unidad, Movimiento Nacional, Unidad Social Cristiana y Movimiento Libertario.

c) *Partidos de izquierda y centro/izquierda*: agrupa a los partidos Acción Demócrata Popular, Acción Socialista, Frente Popular Costarricense, Pueblo Unido, Alianza Popular, Fuerza Democrática, Acción Ciudadana y Frente Amplio.

d) *Partidos regionales e intereses específicos*: Unión Agrícola Cartaginés, Acción Democrática Alajuelense, Unión Generaleña, Agrario Nacional, Renovación Costarricense, Acción Laborista Agrícola, Integración Nacional, Accesibilidad sin Exclusión y Restauración Nacional.

Fuente: elaboración propia con información del TSE.

3. Indecisión y volatilidad marcaron la elección 2018 de principio a fin

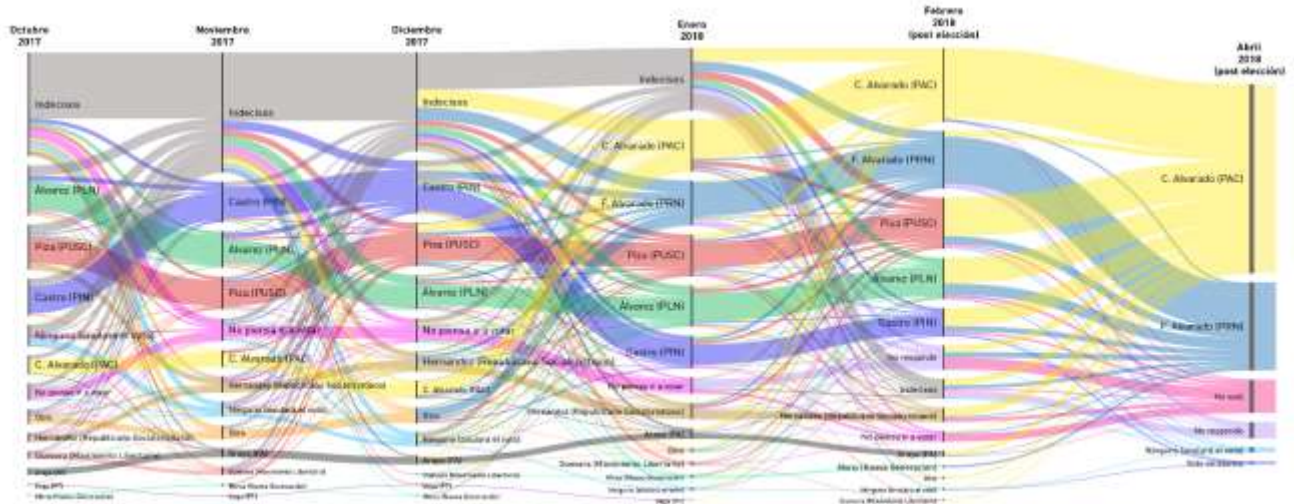
Antes de que arrancará la elección, el CIEP y el Programa Estado de la Nación identificaron claras señales que anticipaban un escenario de preferencias electorales muy cambiantes y volátiles. Los resultados de los 10 estudios de opinión publicados entre julio de 2017 y abril de 2018, revelan que se cumplieron los pronósticos de alta indecisión e inestabilidad de la intención de voto. La conjugación de estos factores produjo una coyuntura política de alta incertidumbre que se prolongó incluso hasta la segunda ronda electoral.

En estas condiciones el estudio longitudinal de la intención de voto en 2018 mediante un panel de electores, a lo largo de 6 observaciones en el tiempo, fue la mejor herramienta para medir los frecuentes cambios de las decisiones de los votantes y, sobre todo, la dirección de esos cambios. Sin la aplicación de esta herramienta, no hubiese sido posible documentar las trayectorias del electorado en la elección más volátil de los últimos cuarenta años.

A lo largo de la campaña nunca hubo un claro favorito para ganar las elecciones. Distintos candidatos encabezaron las preferencias del electorado, aunque sus respaldos no superaban el 20% de las personas con derecho a votar. Aquel porcentaje de electores y electoras indecisos representaron, desde el inicio, una amplia porción y se convirtieron, una vez más, en el grupo determinante en la recta final de la primera y segunda ronda.

Por primera vez se identificaron tres tipos de personas indecisas: los/as *clásicos/as* – quienes nunca tuvieron un candidato de preferencia-, los/as *swingers* -que cambiaban de candidato- y los/as *arrepentidos/as* –que tuvieron un candidato en algún momento, pero después se declararon indecisos e indecisas de nuevo- (ver informe de la encuesta CIEP de diciembre de 2017). En síntesis, uno de los hallazgos principales del panel electoral fue poner en evidencia que las decisiones que estaban tomando los electores no eran necesariamente definitivas y que cambiaron frecuentemente al calor de los eventos que ocurrían.

Gráfico 1. Cambios en las preferencias de los electores. Octubre 2017- abril 2018



Tal y como se muestra en el gráfico, la coalición electoral que le dio el triunfo al PAC es amplia, plural y diversa. Al igual que como sucedió en 2014, el PAC fue el principal receptor de la atracción de votantes de otras banderas políticas. Por esta razón, la coalición electoral es igual de vulnerable que la de 2014. Existe una alta probabilidad de que esta coalición se resquebraje poco tiempo después de tomar posesión el nuevo gobierno.

Del total de personas que votaron por el PLN en primera ronda, 7 de cada diez terminaron votando por el PAC y un tercio por PRN. Por su parte, entre quienes respaldaron al PUSC, 8 de cada 10 sufragaron por el partido en el gobierno y un 17% por PRN. En cuanto a quienes apoyaron al PIN, un 78% se decidió por el partido oficialista y el 22% por PRN. Finalmente, de las personas que dijeron no haber votado en febrero, el 40% apoyó a PRN y el 60% al PAC. En síntesis, los votantes de otros partidos se inclinaron mayoritariamente por la continuidad del PAC en el Ejecutivo.

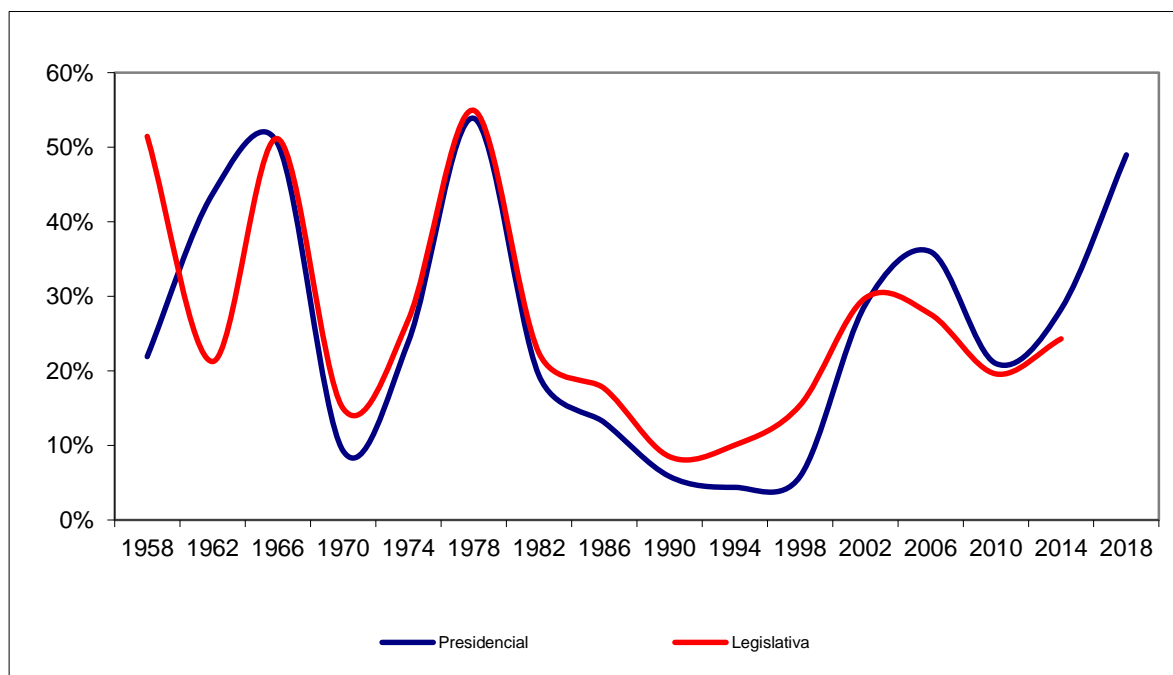
4. Fragmentación, volatilidad, quiebre del voto y nacionalización de partidos

La visión convencional en la literatura especializada sobre partidos políticos plantea que cuanto mayor es la fragmentación política mayores son las dificultades para construir coaliciones y promulgar leyes. La fragmentación política se mide tradicionalmente utilizando el *Índice de Número Efectivo de Partidos* (Laakso y Taagepera, 1979). Cuando el valor del INEP se acerca a 2 el sistema de partido se considera bipartidista y cuanto mayor es el valor del índice, más fragmentado es el sistema. Este índice permite estimar cuántos partidos importantes están representados en el Congreso.

En 2018, el sistema de partidos políticos costarricenses registra uno de los niveles más altos desde 1953: 4.7 en el legislativo y 5.5 en las elecciones presidenciales, respectivamente. Después de doce años de dominio de dos partidos políticos (PUSC y PLN) en la primera mitad de la última década, el valor de INEP aumentó de dos a tres. Comparativamente, el valor de INEP en las elecciones legislativas casi siempre ha sido mayor que la presidencial. La manifestación concreta de esto es la composición plural y diversa de la Asamblea Legislativa, que, obliga a los partidos a formar coaliciones. El valor del INEP en 2018 excede muchos de los valores previos reportados anteriormente. Otros episodios de alta fragmentación política ocurrieron en 2014, 2010, 2002, 1974 y 1958. Como se puede ver, los períodos de mayor fragmentación política, incluidos los de la última década, constituyen episodios de reconfiguración política del sistema de partidos políticos.

Otro aspecto relevante de las elecciones nacionales en 2018 es el comportamiento de la volatilidad electoral, medida como la diferencia neta entre las proporciones de votos entre los partidos políticos en dos elecciones consecutivas. Dicho de otra manera, la volatilidad electoral estima el porcentaje de individuos que cambiaron su preferencia entre dos elecciones. Los resultados de este indicador revelan que la mitad de los votantes (49%) en las elecciones presidenciales apoyó a un partido diferente en 2018 en comparación con 2014. Los cambios reportados por este índice en 2018 se encuentran entre los niveles más altos en siete décadas.

Gráfico 2. Volatilidad electoral en elecciones presidenciales y legislativas. 1953-2018



Cuando se analizan los cambios en la volatilidad electoral a lo largo del tiempo, los datos muestran que los incrementos de la volatilidad entre 1953 y 2018 producen alteraciones significativas en el sistema de partidos políticos, especialmente en las elecciones de 1958, 1966, 1978 y 2018. En estos comicios, los cambios en la elección del voto de los individuos originan la alternancia en el poder, los partidos pierden el control del poder legislativo incluso después de controlar al Ejecutivo e incluso en algunos casos la desaparición de partidos entre elecciones. El actual sistema de partidos políticos es considerablemente menos estable y está más fragmentado que antes, lo que lleva a expertos a clasificarlo como un caso de realineamiento político que favorece a un nuevo partido político (Carreras et al., 2013).

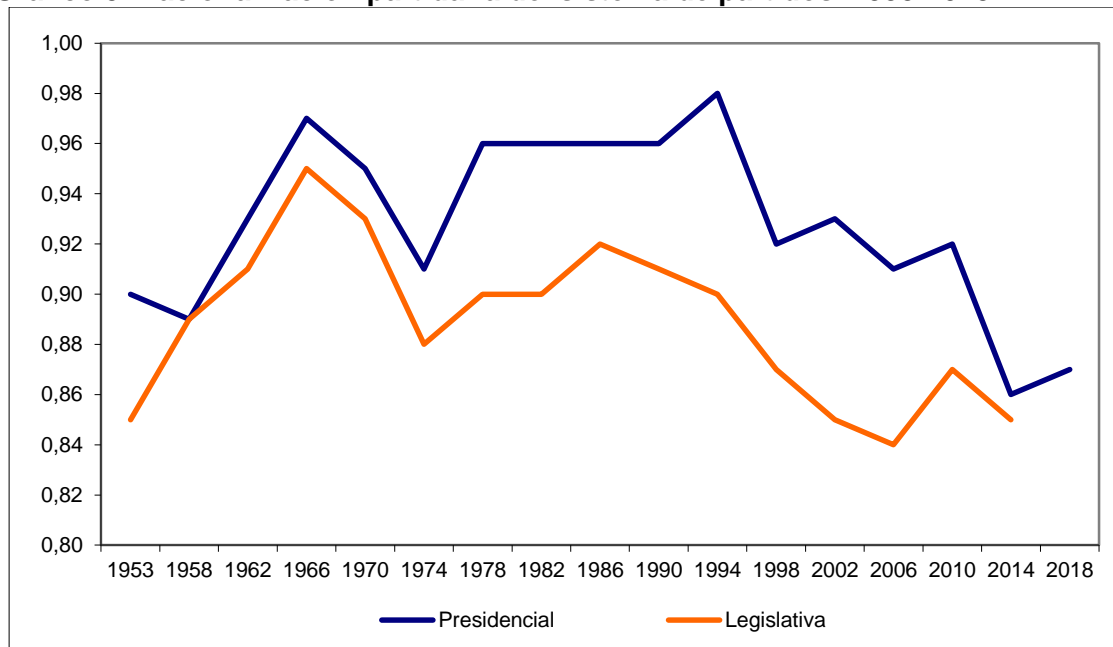
Además, la literatura sobre partidos políticos proporciona diferentes medidas de la homogeneidad (o heterogeneidad) del apoyo electoral de los partidos en el territorio. Esta medida se denomina índice de nacionalización partidaria (Jones y Mainwaring, 2003). Este indicador calcula las brechas regionales en el apoyo territorial de los partidos.

Su estimación se basa en el coeficiente de Gini y permite efectuar comparaciones entre partidos, entre sistemas de partidos, entre elecciones y a lo largo del tiempo. La escala del índice es de 0 a 1. Un nivel de nacionalización partidaria cercano a 0 significa que el partido recibe un 100% de votos en una provincia y un 0% de respaldo en el resto. Mientras más se acerque el valor a 1, más “nacionalizado” será el partido o sistema de partidos. En este sentido, dos agrupaciones pueden tener el mismo porcentaje de votos, pero mostrar disparidades importantes en su nivel de nacionalización. Un sistema de partidos “nacionalizado” es aquel en que los niveles de apoyo electoral de la mayor parte de las agrupaciones políticas no varían significativamente entre una provincia y otra. Por

el contrario, a mayores diferencias territoriales en el apoyo partidario, menor es el grado de nacionalización (Alfaro, 2006).

En el caso de Costa Rica, este índice revela una fuerte disminución en la homogeneidad del apoyo nacional de los partidos en 2014 y un ligero repunte en 2018. El sistema de partidos costarricense nunca ha obtenido niveles de nacionalización tan bajos como los reportados las últimas dos elecciones (Gráfico).

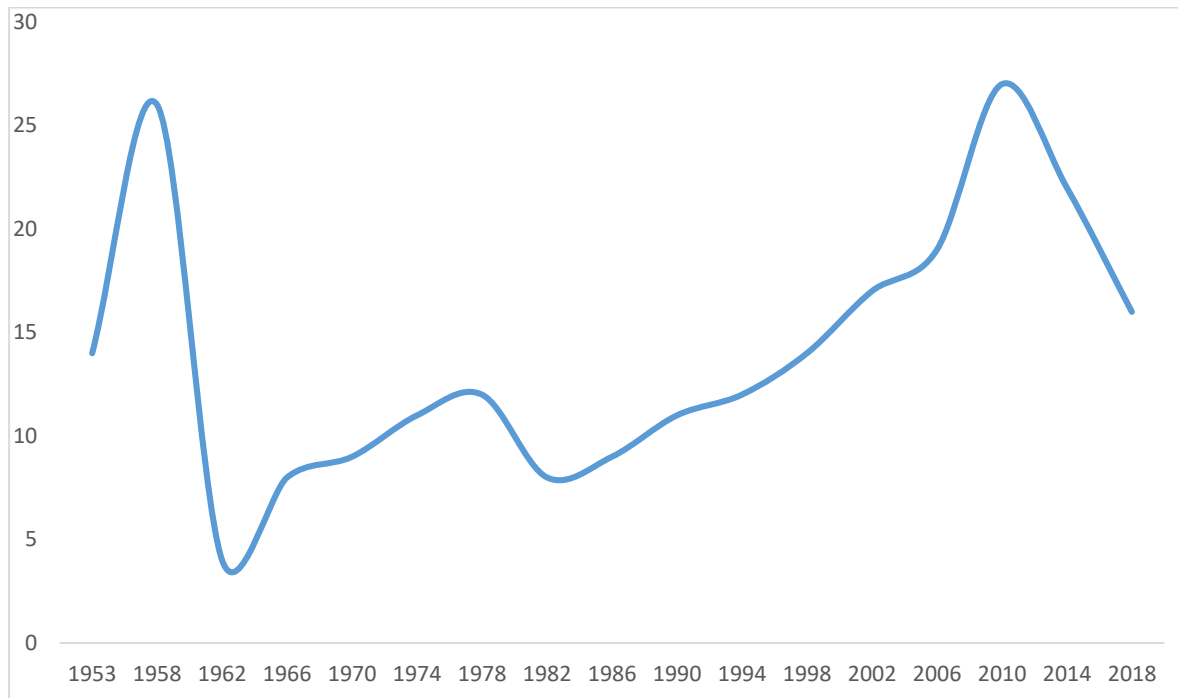
Gráfico 3. Nacionalización partidaria del sistema de partidos. 1953-2018



Ahora bien, analizados los partidos políticos a modo individual, es factible reconocer diferencias importantes en materia de nacionalización. En las elecciones presidenciales de 2018, PLN obtuvo el nivel más alto de nacionalización: 0.95 en una escala de 0-1, cerca de los 0.90 registrados por el PUSC. Paradójicamente, los dos partidos más votados en la primera ronda -PAC y PRN- lograron niveles bajos de nacionalización: 0.82 puntos. En el caso del PUSC después de obtener su peor puntaje de nacionalización en 2006 (0.79), el partido ha estado recuperando lentamente su nivel anterior.

Por último, se estima el tamaño del *quiebre del voto* en las elecciones legislativas con respecto a las presidenciales. Por quiebre del voto, se entiende la cantidad de votantes que votan por partidos diferentes en ambas elecciones. La evidencia disponible revela que luego de alcanzar los niveles más altos de quiebre del voto en 2010 luego de una prolongada tendencia de aumento, en 2014 y 2018, se invierta esa tendencia y disminuye la proporción de votantes que respaldan a un partido en las presidenciales y deciden apoyar a otra agrupación distinta en las legislativas.

Gráfico 4. Quiebre del voto en las elecciones presidenciales y legislativas. 1953-2018



Bibliografía

Carreras, M., Morgenstern, S., & Su, Y. P. 2013. Refining the theory of partisan alignments Evidence from Latin America. *Party Politics*, 1354068813491538.

Jones, M., and Mainwaring, S. 2003. "The Nationalization of Parties and Party Systems." *Party Politics* 9, no. 2 (March 1): 139-66.

Laakso, M. and Taagepera, R. 1979. "Effective Number of Parties: A Measure with Application to West Europe". *Comparative Political Studies* 12, no. 1 (April 1): 3-27.

Pedersen, M. 1979. "The Dynamics of European Party Systems: Changing Patterns of Electoral Volatility". *European Journal of Political Research* 7, no. 1: 1-26.