

Las alcaldías capitalinas centroamericanas y el perfil de sus alcaldes¹

María José Cascante

mariajosecascante@gmail.com

Mario Herrera

marioenserio@gmail.com

Resumen

La presente investigación tiene como objetivo conocer empíricamente el contexto político en que se eligieron los alcaldes capitalinos centroamericano y el marco jurídico que regula el funcionamiento de las alcaldías capitalinas de la región con miras en conocer el juego político alrededor de las capitales centroamericanas y su relación con el nivel nacional.

Palabras clave: alcaldías capitalinas, subestatal, estados unitarios, Centroamérica.

I. Introducción²

El análisis de lo territorial se ha convertido en una de las áreas más novedosas de la Ciencia Política actual. El estudio de lo subestatal tiene tanta complejidad como riqueza para las investigaciones. Los estudios más relevantes sobre temáticas subestatales se han realizado en sistemas administrativos federales, debido principalmente a que en este tipo de estados las unidades subestatales tienen un margen de acción mayor. No obstante, estudios recientes han evidenciado la riqueza del análisis de lo subestatal en los estados unitarios y la necesidad de mirar con detenimiento diversas aristas del quehacer político local.

El estudio de lo subestatal es un área poco estudiada de la dinámica política. De acuerdo con Gibson y Suárez-Cao (2007: 1) es una consecuencia del excesivo centralismo de la política y del estudio de la misma. Adicionalmente, como bien lo estipulan de Remes (1999) y Gibson (2010) esto se debe a que los gobiernos se encuentran yuxtapuestos, es decir que un territorio tiene varios gobiernos. Aunque en Estados unitarios, como los centroamericanos, las diferencias no son extremas entre estos gobiernos (nacional y local) es posible que se produzca una tensión sobre los territorios y entre las entidades encargadas de realizar las políticas públicas. En América Central el excesivo centralismo ha afectado la forma de hacer política en los distintos países y se ha relegado a un segundo plano la relevancia de la política local y de sus respectivos liderazgos.

¹ Este artículo es un producto enmarcado dentro de un proyecto de investigación más amplio sobre alcaldías capitalinas en Centroamérica inscrito en el Centro de Investigaciones y Estudios Políticos (CIEP) y la Escuela de Ciencias Políticas de la Universidad de Costa Rica, dirigido por la Dra. María José Cascante.

² Todas las traducciones son libres de los autores.

A pesar de la tradición centralista de los países centroamericanos, los gobiernos locales de las municipalidades capitalinas tienen una mayor relevancia política que el resto de los cantones, debido a que su importancia sigue ligada de alguna manera a la concentración del poder en el centro, aunque se trate de una unidad subnacional de gobierno. Surge así la interrogante con respecto a las municipalidades capitalinas y si representan realmente un oportunidad para fomentar el espacio subnacional o son simplemente espacios de reproducción de los patrones centralistas de competencia o en detrimento si se trata de autoritarismos subestatales³.

De acuerdo con Gibson (2010: 3) hay un reconocimiento gradual de que las políticas locales en América Latina difieren de aquellas a nivel nacional no solamente en la escala, sino en los derechos políticos y las libertades civiles de las personas, esto se debe principalmente a que la preocupación por el establecimiento de la democracia procedimental en sistemas presidencialistas se encuentra limitada a la elección de autoridades nacionales.

El objetivo de este artículo es conocer la trayectoria política de las alcaldías de las capitales centroamericanas para explorar el perfil de estos políticos y conocer el tipo de política que se produce y brindar luces sobre forma de hacer política en la administración de los territorios municipales.

Se han seleccionado las alcaldías capitalinas debido al dinamismo político de las mismas al ser los centros de poder político, económico y burocrático de los países. Así mismo, las características particulares de la competencia por las alcaldías, la peculiaridad de sus alcaldes y sus proyectos políticos. En Centroamérica la mayoría de los servicios que el estado proporciona se brindan en las capitales, por lo que, de alguna manera la forma en que se administre el gobierno capitalino afecta a la totalidad de la población. En muchas maneras las alcaldías y los alcaldes capitalinos son un componente interesante de la política centroamericana.

La relevancia política de las alcaldías capitalinas puede repercutir sobre nuevos impulsos “desde abajo” para “promover propuestas y generar la toma de decisiones con las cuales se logren avances, más o menos significativos, según las circunstancias existentes en cada situación particular, en el camino de promover la descentralización y el fortalecimiento de los gobiernos municipales” (Mora Alfaro, 2009: 48).

Aunado a lo anterior, las municipalidades capitalinas son las que manejan mayor cantidad de recursos en comparación con las demás municipalidades, son capaces de obtener más ingresos y de recurrir –y obtener- préstamos con miras en invertir en el municipio, mejorar la infraestructura y tener mayor capacidad

³ De acuerdo con Gibson (2006: 206) los autoritarismos subestatales son “régimenes completamente autoritarios que privan a los habitantes de regiones enteras de los derechos y las libertades que disfrutaban libremente habitantes de otras regiones en el mismo Estado-nación. Las demarcaciones entre áreas democráticas y no democráticas pueden ser borrosas, como es frecuentemente el caso en estados unitarios, en donde el alcance de centros de poder autoritarios varía a lo largo del territorio [...] El autoritarismo subnacional puede, por supuesto, existir en muchos niveles espaciales. Las maquinarias urbanas y los feudos municipales rurales son dos ejemplos, entre muchos, de autoritarismo subnacional que opera en niveles no-provinciales.”.

de promover al municipio y al alcalde. De acuerdo con Espitia Avilez (2004: 68) esto se denomina “brecha fiscal horizontal” y aumenta las posibilidades de que la competencia por formar parte de las municipalidades con mayores recursos sea más codiciada por los actores políticos, o que la alcaldía capitalina se convierta en un plataforma política importante para otros puestos de elección popular.

A continuación se realiza una descripción de la trayectoria de los las alcaldías capitalinas en Centroamérica para las capitales de Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicaragua y Costa Rica, así como la relación política que se establece con el nivel nacional –presidencia- de cada uno de los países. Posteriormente, se analizarán estos acontecimientos a la luz del marco legal de cada uno de los países para conocer el peso que tiene la ley sobre las características particulares de la política capitalina centroamericana.

II. Los alcaldes capitalinos en Centroamérica

En esta primera sección se realiza un recuento de la política de cada uno de los países seleccionados tanto a nivel presidencial como en la alcaldía capitalina para cada caso, con miras en conocer el éxito de los candidatos y partidos en ambos niveles. En la tabla 1 es posible observar rasgos similares entre los casos seleccionados, en primer lugar la política de las alcaldías capitalinas centroamericanas en mayoritariamente masculina, entre el 2001 y el 2015 solamente hay 2 alcaldesas. Daisy Torres fue electa de manera popular en Managua por el Frente Sandinista por la Liberación Nacional (FSLN). Mientras que Sangra García asumió la alcaldía de San José luego de la renuncia de Johnny Araya para postularse como candidato a la Presidencia por el Partido Liberación Nacional (PLN).

El segundo rasgos distintivo es que en todos los casos se presentan casos de alcaldes que logran mantenerse en el poder por más de un periodo consecutivo. Resalta especialmente los casos de Ciudad Guatemala y de San José en donde los alcaldes Alvaro Enrique Arzú y Johnny Araya⁴ se mantienen en el poder por 3 periodos consecutivos.

Tabla I. Alcaldes capitalinos de Centroamérica

Año	Ciudad Guatemala	Tegucigalpa	San Salvador	Managua	San José
2001				Herty Lewites	
2002		Miguel Pastor			Johnny Araya
2003			Carlos Rivas Zamora		
2004	Álvaro Enrique Arzú				
2005				Dionisio Marengo	
2006		Ricardo Álvarez	Violeta Menjívar		Johnny Araya
2007					
2008	Álvaro Enrique Arzú				

⁴ A pesar de que hasta ahora no eran elegidos directamente por la ciudadanía Johnny Araya se desempeñaba en el cargo desde 1998 y el cambio en la legislación no lo afectó.

2009		Ricardo Álvarez	Norman Quijano	Alexis Arguello	
2010				Daisy Torres	Johnny Araya
2011					
2012	Álvaro Enrique Arzú		Norman Quijano		
2013		Nasry Juan Asfura Zablah		Daisy Torres	
2014					Sandra García Pérez
2015			Nayib Bukele		

Fuente: Construcción Propia.

A continuación se realiza un pequeño recuento de los acontecimientos político-electorales más importantes en Centroamérica a partir del 2001 y hasta las elecciones más recientes en el 2014 tanto a nivel presidencial como en las alcaldías capitalinas para conocer la relación política (oficialismo/oposición) entre estos puestos

II.1 Guatemala

En Guatemala Óscar Berger Perdomo tomó la presidencia el 14 de enero de 2004. Aunque en un principio formaba parte del PAN, se postuló de forma autónoma por la Gran Alianza Nacional (GANAN), una coalición electoral integrada por el Partido Patriota (PP), el Movimiento Reformador (MR) y el Partido Solidaridad Nacional (PSN). Berger fue alcalde de Guatemala entre 1991 y 1999. Durante este periodo fue electo como alcalde capitalino Alvaro Enrique Arzú Irigoyen por el Partido Unionista (PU), es decir de oposición al presidente. Ya había sido alcalde de Guatemala (1985-1990) y presidente entre 1996 y el 2000 por el Partido Avanzada Nacional (PAN).

En las siguientes elecciones Álvaro Colom, toma el poder el 14 de enero de 2008, después de ganar la segunda vuelta electoral en las elecciones de 2007. Colom llegó al poder en representación de la Unidad Nacional de la Esperanza (UNE). Anteriormente se había postulado en 1999 como representante de la ex-guerrilla y en el 2008 también a través de UNE. La alcaldía capitalina es ganada de nuevo por Alvaro Arzú Irigoyen.

En el 2011 fue electo el actual presidente de Guatemala Otto Pérez Molina por el Partido Patriota (PP) que él mismo creó. En este mismo año fue reelecto, por tercera vez consecutiva para la alcaldía capitalina Alvaro Arzú Irigoyen por el PU, manteniéndose la relación de oposición con la presidencia. En el caso guatemalteco se observa un fenómeno interesante. A pesar de la fluidez del sistema de partidos nacional⁵ en la alcaldía capitalina se evidencia una estabilidad sorprende durante el periodo de estudio, que se puede caracterizar al papel que jugó Arzú Irigoyen en la firma de los Acuerdos de Paz y que lo ha dotado para mantenerse como oposición estable durante los últimos tres

⁵ En Guatemala “el sistema de partidos cambia con mucha rapidez y cabría preguntarse por qué no hay posibilidades de que los partidos se mantengan como opciones duraderas y articuladoras de intereses” (Martínez Rosón, 2004: 2).

periodos electorales, la próxima elección tanto presidencial como municipal se realizará en setiembre del 2015.

La permanencia de Arzú en la alcaldía de Guatemala es parte del personalismo en la política guatemalteca. De acuerdo con Mainwaring y Scully (1995: 18) esto puede ser un síntoma de un sistema menos institucionalizado ya que “es más probable que los electores emitan sus votos en respuesta a llamados personalistas”, en la misma línea teórica se ha catalogado la fluidez del sistema de partidos guatemalteco. Este fenómeno no es específico de Guatemala como se observa en la tabla 1.

II.2 Honduras

En Honduras el 27 de enero de 2002 toma la presidencia Ricardo Ernesto Maduro Joest, candidato del PNH, a pesar de algunas controversias por no ser hondureño de nacimiento. La participación electoral en esta elección fue de 66,3%. En este mismo periodo asume la alcaldía de Tegucigalpa Miguel Pastor también por el Partido Nacional. En el 2005 se eligió como presidente a Manuel Zelaya, candidato del Partido Liberal. La participación política en esta elección disminuyó al 50% y la diferencia entre los candidatos fue de solo el 3%. Además, el partido en la presidencia no alcanzó la mayoría en el Congreso, lo que lo obligó a negociar con el PNH⁶ y con los partidos pequeños. Con respecto a la alcaldía capitalina mantiene el poder el PNH con Ricardo Álvarez. En este contexto político, Zelaya se encontraba con fuerte oposición, incluso en la alcaldía de Tegucigalpa.

El presidente Zelaya sufrió un golpe de Estado debido a que las instituciones democráticas no fueron capaces de resolver un conflicto entre élites políticas, y se involucró el Ejército para tratar de demostrar a la comunidad internacional que la remoción del presidente era legal, aunque no lo era. Se intentó incluso encubrirlo con una carta falsa de renuncia, pero al final se cometió el error de sacar al presidente del país a Costa Rica. Rojas-Bolaños (2010: 108) asegura que Honduras no es una excepción en la realidad actual centroamericana, sino más bien un “caso extremo de la debilidad institucional democrática que está presente en la mayoría de los países de la subregión”. Es decir, el golpe de Estado no es un retroceso a la etapa anterior autoritaria, sino un resultado de la falta de calidad de la democracia que impera en Centroamérica.

En las elecciones de 2009 se observa una diferencia crucial con los procesos electorales anteriores al realizarse primarias en el 2008 por parte de los partidos tradicionales. Taylor-Robinson (2009: 478) resalta la importancia de estas, ya que en Honduras no existe segunda vuelta electoral, y el presidente es elegido por mayoría simple. El 27 de enero de 2010 vuelve a la jefatura de gobierno el PNH con Porfirio Lobo Sosa. Mientras que en la alcaldía de Tegucigalpa se logra mantener Ricardo Álvarez, después de desempeñarse en este puesto como oposición vuelve a ser parte del equipo oficialista. Resulta interesante que a pesar de la reciente inestabilidad de la democracia hondureña, la política de la alcaldía se mantiene constante y en nada perjudica al alcalde que logra la reelección en el puesto.

⁶ El candidato del PNH era Porfirio Lobo Sosa, quién resultó electo como presidente en el 2009.

En el 2013 fue electo presidente Juan Orlando Hernández Alvarado en representación del PNH que se mantiene en el ejecutivo por un segundo período consecutivo a pesar de que durante la campaña las encuestas no lo ubicaban como el favorito. En la alcaldía de Tegucigalpa también se concentra el poder en el PNH después de resultar electo Nasry Juan Asfura Zablah quién anteriormente fue diputado por el departamento de Francisco Morazán por el mismo partido.

II.3 El Salvador

En El Salvador en 1999 ARENA obtiene la presidencia con Francisco Flores cuyo gobierno estuvo marcado por apertura en el sector salud y fuerte oposición del FMLN y los movimientos sociales. La resistencia en contra de la privatización del sector salud benefició al FMLN en las elecciones locales de 2003 (Almeida, 2010: 327). La alcaldía capitalina queda así en manos del FMLN al mando de Carlos Rivas Zamora. En el 2004 asume la presidencia Antonio Saca por ARENA, mientras que la alcaldía de San Salvador se mantiene en manos del FMLN a través de la elección de Violeta Menjívar⁷.

Para el FMLN, con Mauricio Funes de candidato a la presidencia, alcanzar la victoria del ejecutivo en el 2009 significó realizar una alianza con los movimientos sociales, además de encontrarse favorecido por los nuevos escenarios internacionales. Se evidencia como el FMLN ha aumentado sistemáticamente la votación en las elecciones municipales, legislativas y finalmente presidenciales, después de dos décadas de control del ejecutivo por parte de ARENA logra posicionarse en el ejecutivo (PNUD, 2009: 48). Aunque en un inicio la alternancia fue vista como una muestra de consolidación de la democracia, el gobierno del FMLN inició funciones bajo un bloqueo político creado por los gobiernos consecutivos de ARENA, partido que además mantuvo el control de la Asamblea Legislativa y las instituciones estatales, además de una estructura burocrática fiel al partido (Rojas-Bolaños, 2010: 105).

En el 2009 también se eligió alcalde en San Salvador, resultando electo Norman Quijano por ARENA. Este alcalde se mantuvo durante 2 periodos consecutivos en la alcaldía de la capital salvadoreña, manteniendo la alcaldía en oposición a la presidencia. Desde la alcaldía se posicionó como candidato a la presidencia y actualmente es diputado de la Asamblea Legislativa.

Las elecciones municipales y para la Asamblea Legislativa en enero del 2009, consolidaron como etapa intermedia entre las elecciones presidenciales y una medición de las fuerzas para la próxima elección presidencial. El FMLN aumentó su votación tanto en las elecciones de autoridades municipales como en la de legisladores, mientras que ARENA disminuyó ligeramente el caudal de escaños legislativos y de municipios, aun cuando conquistó la alcaldía de San Salvador en manos de Norman Quijano, que ya se había convertido en un espacio tradicional de poder político del FMLN. Es evidente que la alcaldía de San Salvador se ha convertido en espacio de fuerte competencia política. Durante el periodo de estudio la alcaldía siempre ha sido de oposición al partido de gobierno, lo que parece significativo en el momento en que el FMLN toma la presidencia. En este

⁷ Posteriormente fue Viceministra de Salud y Asistencia Social en el gobierno de Funes.

cambio presidencia y alcaldía cambian finalmente de color después de mucho años siempre en posiciones antagónicas.

En el 2014 vuelve al ejecutivo el FMLN y obtiene la presidencia Salvador Sánchez Cerén contra el ex-alcalde de San Salvador. Así mismo, el FMLN vuelve a la alcaldía a partir del 2015 a cargo de Nayib Bukele. En este breve recuento de la contienda por la alcaldía de San Salvador se observa la fuerte pugna que se da por el cargo, consolidándose el poder del FMLN por primera vez en ambos niveles.

La alcaldía de San Salvador para el FMLN antes de alcanzar la presidencia era una forma de mantener el poder político en el territorio y oponerse directamente al presidente en un espacio fuera del legislativo. Lo verdaderamente interesante radica en que durante el periodo de estudio siempre estuvo en oposición, una vez que el FMLN llega a la presidencia ARENA toma el poder de la alcaldía hasta este año, lo que evidencia que es un espacio relevante de competencia para los partidos salvadoreños.

II.4 Nicaragua

En el 2002 fue electo como presidente Enrique Bolaños por el PLC. Un año antes en las elecciones municipales de 2000 el FSLN obtiene el control de la alcaldía de Managua con Herty Lewites, quien lideró, hasta su muerte, la posterior escisión del sandinismo: el Movimiento Renovación Sandinista (MRS). La lucha por el poder de las municipales empieza a tomar importancia en el 2000, al tratarse de elecciones anticipadas a las presidenciales para los actores se convierten en un indicador del balance de poder. Desde la transición a la democracia y hasta el 2006, el FSLN fue la oposición política en Nicaragua. Posteriormente al alcanzar espacios de poder el partido se fue transformando esto se concretó en “presencia de miembros no marxistas (e incluso anti-marxistas) en puestos de responsabilidad del nuevo Estado revolucionario” lo que provocó el descontento de sectores tradicionalmente sandinistas que fueron desplazados del poder y que luego se convirtieron en el MRS (Close y Martí i Puig, 2010: 9 y 15).

Las negociaciones entre el FSLN y la oposición tradicional modificaron el balance de poder del partido y lo dividió internamente, además de ir sufriendo una pérdida de la dirección ideológica en las cúpulas de poder y convertirse en un partido con rasgos clientelares para mantenerse en el poder. Los resultados de las elecciones municipales de 2004 dieron el control al FSLN de 88 de las 152 alcaldías, incluida la de Managua manteniéndose en el poder en manos de Dionisio Marenco. En los primeros dos años la gestión de estas municipales fue catalogada de positiva aunque a la sombra del trabajo desarrollado por Lewites, que ha sido calificado como de los mejores alcaldes de Managua en los últimos años (Pérez-Baltodano, 2010: 166).

Daniel Ortega obtiene la presidencia de Nicaragua en el 2006. A partir de este momento la política nicaragüense parece distanciarse del tradicional sandinismo-antisandinismo que venía bipolarizando la sociedad desde 1990 (Close, 2010: 81). Los sectores más tradicionales a lo interno del FSLN apoyaron a Daniel Ortega, mientras que los “reformistas” apoyaron a un Herty Lewites por el MRS. En el PLC sucedió lo mismo: José Rizo lideró la candidatura oficial y

Eduardo Montealegre a los “reformistas” en el ALN. Como se puede observar la competencia por la presidencia se encuentra fragmentada a cuatro bandas, con la presencia de actores políticos “nuevos” que, aunque fueron parte de los partidos tradicionales, no estaban de acuerdo con la política actual.

La anterior reforma a la Ley Electoral redujo al 40% el umbral de votos para ganar las elecciones presidenciales (35% en caso de existir una diferencia con el segundo mayor a 5%) con el objetivo de limitar las posibilidades de segundas rondas (Close y Martí i Puig, 2010: 25). La coyuntura específica que se produjo en las elecciones del 2006 de división de los partidos tradicionales, sumada a la reducción del umbral electoral, permitió la victoria del FMLN con un 38% de votos y un 33,6% de abstencionismo.

La alcaldía de Managua se mantuvo en manos del FSLN con el gane de Alexis Argüello Bohorquez quién se suicidó y a partir del 2009 toma el mando Daisy Torres, quién fue re-elegida recientemente en el 2012, continuando la relación oficialista con el presidente. Producto de los cambios en las reglas de juego, Ortega también logró la reelección presidencial en los comicios de 2010. Esto fue posible debido a una resolución de la Corte Suprema que interpretó el artículo 147 de la Constitución Política en términos favorables para la reelección, presidencial y de alcaldes.

Este pequeño recuento de sucesos políticos demuestra como actualmente Nicaragua se encuentra bajo el control de Ortega quién ha logrado modificar constantemente las reglas del juego para adecuarlas a sus necesidades políticas: en principio para mantenerse en el legislativo, luego para obtener la presidencia y, más recientemente, para mantenerla. Aunado a esto el FSLN también ha logrado mantener su poder en la alcaldía de Managua que se ha convertido en un bastión de apoyo para la presidencia. Se evidencia que Nicaragua actualmente es el país centroamericano donde la política es más personalista. Este personalismo ha logrado consolidarse a lo largo del territorio a través del entramado del FSLN y ha desmantelado liderazgos alternativos y locales que buscan presionar a favor de una mayor democracia.

II.5 Costa Rica

En las elecciones de 2002 de Costa Rica se elige como presidente, en segunda ronda, Abel Pacheco candidato por el Partido Unidad Social Cristiana (PUSC). Por primera vez desde su fundación, este partido es elegido dos veces consecutivas, siendo también la primera vez que es necesario recurrir a la segunda ronda en la elección presidencial. Las elecciones de 2002 tienen una estructura de la competencia más fragmentada. El Partido Acción Ciudadana (PAC), que es una escisión del PLN, empieza a tener un fuerte apoyo electoral, al igual que el Movimiento Libertario (ML), partido que también surgió como escisión del PUSC pero con una ideología más fuerte de derecha. En la alcaldía capitalina se reelige como alcalde Johnny Araya Monge por el PLN. En el 2004 empezaron a estallar escándalos de corrupción que afectaron a dos expresidentes pertenecientes al PUSC. Miguel Ángel Rodríguez fue acusado y sentenciado por el caso ICE-Alcatel (Instituto Costarricense de Electricidad) y Rafael Ángel Calderón por el caso CCSS-Fischel (Caja Costarricense del Seguro Social). Toda esta problemática

debilita sistemáticamente al PUSC y fortalece a los partidos pequeños así como al PLN de cara a las próximas elecciones.

En el 2006, para la elección presidencial, resultó reelecto Óscar Arias Sánchez, con un estrecho margen de victoria de 1,1% de los votos contra el candidato del PAC Ottón Solís. La reelección fue posible gracias a dos consultas de inconstitucionalidad realizadas a la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, que determinaron que sí es viable que un candidato se postule de nuevo, mientras no sea en elecciones consecutivas. En las elecciones del 2006 Johnny Araya se reelige popularmente, en este momento el PLN se encuentra en el poder tanto en la presidencia como en la alcaldía de San José.

Las elecciones de 2010 mantuvieron la presidencia y la alcaldía en manos del PLN, por segunda vez consecutiva desde el cambio en la competencia partidista. Fue electa la primera presidenta de Costa Rica: Laura Chinchilla. Estas elecciones fueron mucho menos reñidas que las anteriores, aunque se mantiene un alto número de partidos en la competencia por la presidencia.

En el 2014 hay un contexto político-social de bastante descontento ciudadano, lo que trajo mucha expectativa sobre las opciones partidistas en disputa por el poder. La fragmentación partidista se evidencia en la inscripción de partidos políticos. Para las elecciones presidenciales se inscribieron 13 fracciones, encabezadas todas por hombres. Mientras que para las elecciones legislativas existen 20 opciones partidistas en total, debido a que la oferta de actores variaba en las distintas provincias. El domingo 2 de febrero los costarricenses no eligieron Presidente, la decisión final se dejó para el 6 de abril en segunda ronda electoral entre el candidato oficialista Johnny Araya y el candidato del PAC Luis Guillermo Solís, ya que ninguno de ellos alcanzó el 40% de votos que la legislación establece para consolidarse como Presidente.

Luis Guillermo Solís obtuvo más de un millón trescientos mil votos (77,81%), mientras que Araya obtuvo alrededor de trescientos setenta mil votos (22,19%), de acuerdo con los datos del Tribunal Supremo de Elecciones. El resultado final para la presidencia es un triunfo del PAC, que se enfrenta con una Asamblea Legislativa altamente fragmentada. La alcaldía se mantiene en manos del PLN luego de la renuncia de Johnny Araya y asume Sandra García Pérez.

Es posible observar que en Centroamérica existe variabilidad con respecto a la relación partidista entre la alcaldía capitalina y el partido político en la presidencia (tabla 2). En Guatemala y El Salvador a lo largo del periodo de estudio se observa una relación de oposición, mientras que Honduras, Nicaragua y Costa Rica las alcaldías han pasado de ser de oposición a ser del mismo color político⁸.

Tabla II. Relación del partido en la alcaldía capitalina con el partido en la presidencia

Años/País	Guatemala	Honduras	El Salvador	Nicaragua	Costa Rica
-----------	-----------	----------	-------------	-----------	------------

⁸ En el caso costarricense actualmente la alcaldía de la capitalina es de oposición, esto se debe a que no se han celebrado elecciones de alcaldes ya que las elecciones municipales se realizarán por primera vez a medio periodo en el 2016.

2001		Oficial		Oposición	
2002					Oposición
2003			Oposición		
2004	Oposición			Oficial	
2005		Oposición			
2006			Oposición		Oficial
2007					
2008	Oposición			Oficial	
2009		Oficial	Oposición		
2010					Oficial
2011					
2012	Oposición		Oposición	Oficial	
2013		Oficial			
2014					Oposición
2015			Oficial		

Fuente: Una versión preliminar de ésta tabla aparece en Cascante (2014).

La estabilidad que caracteriza la alcaldía de San José tiene una similitud interesante con la de Guatemala, donde también se observa una estabilidad del alcalde en todo el periodo de estudio, más allá de la fluidez de caracteriza al sistema de partidos guatemalteco a nivel nacional y los cambios en la competencia costarricenses.

El análisis de la dinámica que existe entre las alcaldías capitalinas y los gobiernos nacionales permite identificar varios aspectos importantes. En Centroamérica actualmente el puesto de alcalde capitalino es codiciado por figuras políticas relevantes en cada uno de los países. Aunque se evidencia que el puesto es políticamente más importante en unos casos que en otros, en general se observa que las alcaldías capitalinas cuentan con líderes políticos fuertes. No se puede dejar de lado en el análisis que las municipalidades capitalinas son las que reciben una mayor cantidad de recursos del comercio y la actividad económica, por esta razón la importancia que estas tienen para la política nacional también mantiene la “brecha fiscal horizontal” (Espitia Avilez, 2004: 68) con respecto al resto de los demás municipios de los países, que reciben menos recursos y cuya dinámica política no es tan relevante a nivel nacional.

En Nicaragua y El Salvador parece que los partidos y élites políticas son más concientes de la importancia que tiene el municipio capitalino como centro de poder político, mientras que en los demás países no existe una competencia partidista tan celosa sobre este espacio. Honduras es un caso especial ya que la tensión política que ha caracterizado la política nación en los últimos años parece pasar inadvertida en la municipalidad. Con respecto al personalismos en la política esto parece afectar más a los casos en donde existe una concentración del poder de la alcaldía en una sola persona, como es el caso de Guatemala y Costa Rica, con Álvaro Arzú y Johnny Araya respectivamente.

Es estos casos, más allá de la relación de oficialismo/oposición que exista con la presidencia, es claro que para las municipalidades los alcaldes como figuras políticas son relevantes. Una característica interesante de la competencia por las alcaldías capitalinas es que están dominadas por los partidos tradicionales. En ningún caso centroamericano se observa la presencia de organizaciones políticas locales que hayan logrado alcanzar este espacio en el periodo de estudio. En este

sentido parece que todavía las alcaldías capitalinas están más enfrascadas en un tipo de competencia centralista que interactúa en mayor medida con los niveles centrales de gobierno y que tiene trascendencia a lo largo del territorio, dejando de lado la presión por beneficiar a los gobiernos locales y sin generar demandas para aumentar los niveles de descentralización administrativa y fiscal de la región que favorezcan en general al nivel subnacional de gobierno.

Con el análisis de la información surge una temática que está de la mano con la institucionalización del sistema de partidos. De acuerdo con Mainwaring y Scully (1996: 8) “el personalismo es más pronunciado en sistemas de partidos incoativos, especialmente en sistemas presidenciales, puestos que en éstos los candidatos apelan directamente a las masas” se evidencia como en Ciudad Guatemala y en San José hay liderazgos personalistas en las alcaldías capitalinas que se han mantenido en el poder por varios periodos consecutivos. También queda en evidencia que, gracias a la dinámica de las alcaldías capitalinas, la política local es cada vez más relevante para los ciudadanos de los países centroamericanos. En este sentido las alcaldías capitalinas representan un fuerte potencial para que presionen a favor de mayores recursos para el nivel subnacional y que expongan a la población de los países las necesidades, demandas y el potencial que tienen los gobiernos subnacionales.

III. Marco Institucional de las alcaldía capitalinas

El presente trabajo ha puntualizado la relevancia política que han tenido las alcaldías capitalinas. Sin embargo, la aparente importancia que han mostrado los gobiernos locales, no necesariamente obedece al peso de personas o de coyunturas políticas específicas. Por este motivo, es pertinente realizar un recorrido por el marco institucional y legal sobre el cual se dieron los acontecimientos arriba descritos. Esto permitirá valorar el peso real que tuvieron dichas variables sobre elementos institucionales preestablecidos. Primeramente, se hará un análisis comparativo de los arreglos institucionales en los países estudiados. En segunda instancia, se valorará los resultados presentados anteriormente a la luz de las conclusiones obtenidas a partir del estudio de los marcos legales.

Los países centroamericanos utilizan un marco legal bastante similar para regular las instituciones políticas locales. Por este motivo es que existe una serie de bases institucionales que son compartidas por la mayoría de los municipios estudiados.

En todo estos casos –menos en Costa Rica- se observa que el Alcalde es electo de forma popular y directa al igual que el resto de miembros del Consejo Municipal. Aunado a lo anterior, el Alcalde es miembro y presidente del Consejo Municipal. Finalmente, se le otorga “doble voto” al Alcalde en los casos de votaciones empatadas. Si bien el Alcalde también tiene funciones normales para el poder ejecutivo, no deja de ser atípico el hecho de que este presida al órgano colegiado deliberativo. Comúnmente en los casos en que el jefe del ejecutivo es miembro de poder legislativo, este no es electo de forma directa. En gobiernos en que el

ejecutivo es electo de forma directa, la teoría indica que este no forma parte del órgano deliberativo (Mainwaring & Shugart, 2002)⁹.

Si bien estas apreciaciones son únicamente de índole teórico, el hecho de que en Centroamérica a nivel subestatal este caso atípico resulta recurrente, es un indicio de que podrían surgir escenarios políticos bastante singulares. Así por ejemplo, este diseño institucional tiende a aumentar el poder del alcalde, ya que este es jefe de la rama ejecutiva y del órgano deliberativo, sin que sea responsable directo ante el Consejo Municipal. La teoría política en general señala que, en los casos en que el jefe del ejecutivo presida al órgano deliberativo, su cargo debe responder políticamente a dicho órgano (su mandato no es fijo) (Mainwaring & Shugart, 2002), lo cual no sucede en los países centroamericanos. Este desbalance de poder se agrava si se toma en consideración que en todos los casos (con la mencionada excepción de Costa Rica) se le otorga doble voto al Alcalde en los casos de empate en el Consejo Municipal.

En el caso de Costa Rica, el Alcalde tiene voz pero no voto en el Consejo Municipal, por lo que ni forma parte plena, ni preside, dicho órgano deliberativo. Para lograr un balance de poder el Alcalde tiene el derecho a vetar acuerdos del Consejo, sin embargo esta figura está altamente regulada y en última instancia es el Consejo mismo o los Tribunales Administrativos los encargados de definir el devenir final del acuerdo. Este diseño excepcional en la región parece coincidir en mayor medida con las formas clásicas de gobierno analizadas desde la Ciencia Política y estableciendo un mayor peso en el órgano deliberativo de la municipalidad.

Si bien el balance de poder entre el Alcalde y el Consejo de Gobierno es un punto relevante para visualizar la incidencia de los diseños institucionales en la dinámica política de las alcaldías centroamericanas, es necesario también analizar los mecanismos de elección de los y las alcaldes en la región. Tal y como se mencionó con anterioridad, en todos los países los Alcaldes son electos de forma popular y directa, sin embargo sí existen algunas diferencias en otros elementos relacionados con la elección de dichos funcionarios. Tal es el caso de la posibilidad de reelección, la cual solo en Nicaragua era prohibida, sin embargo dicha medida fue revocada por vía judicial.

Un aspecto que se vincula directamente con el estudio de la relación entre gobiernos locales y gobiernos nacionales, es el tema de la existencia de elecciones simultáneas de autoridades nacionales y locales. La revisión legal permitió visualizar que sólo en Guatemala y Honduras se realiza un mismo proceso electoral para la elección de alcaldes y de autoridades para el gobierno nacional. El Salvador no presenta simultaneidad, sin embargo sí se realiza la elección de la alcaldía el mismo año que las elecciones presidenciales, por lo que en la práctica esto genera un escenario similar al de procesos simultáneos. En el caso de Nicaragua no se ha dado simultaneidad, pero, debido a que la “longitud”

⁹ Se utilizan conceptos y teorías acuñadas para gobiernos nacionales. El objetivo de este ejercicio únicamente es obtener una base teórica sólida para extraer conclusiones sobre las formas de gobierno locales. Evidentemente los alcances de la teoría citada no pueden extrapolarse a espacios locales.

de periodos de las alcaldías y de las autoridades nacionales eventualmente generarán coincidencia temporal, la ley permite que se efectúe un proceso simultáneo. La escasa existencia de esta simultaneidad en las elecciones, es un punto de partida para que surjan fenómenos políticos locales con importantes diferencias de participación del electorado respecto a los escenarios nacionales.

El estudio a profundidad de los niveles de autonomía garantizados legalmente a los gobiernos locales supera el alcance de este trabajo, sin embargo si se realizó una revisión preliminar orientada a arrojar luces en este sentido. En todos los países la ley reguladora de los gobiernos municipales declara una autonomía del gobierno local respecto al nacional. En todos los casos, esta autonomía se circunscribe a una serie de funciones especificadas en la ley. En el país en que se encontró una notable diferencia en relación con la autonomía fue en Honduras. Esto debido a que en dicho país existe la figura del Gobernador Departamental, el cual es un funcionario designado por el poder ejecutivo (a nivel nacional) para establecer un vínculo con el gobierno local.

Como se puede observar el marco institucional que engloba a los gobiernos locales en Centroamérica presenta un diseño legal con varios puntos en común para los países estudiados. Este hecho permite realizar algunas afirmaciones preliminares sobre los alcances explicativos de dichos elementos. A continuación se realizará dicho análisis a la luz de lo descrito en la primera parte de este trabajo.

Tabla III. Resumen de bases legales para la regulación de gobiernos locales en Centroamérica.

	Guatemala	Honduras	El Salvador	Nicaragua	Costa Rica
Elección directa del Alcalde	X	X	X	X	X
Posibilidad de Reelección	X	X	X	X ¹⁰	X
Alcalde Preside Consejo	X	X	X	X	
Doble Voto del Alcalde	X	X	X	X	
Veto del Alcalde					X
Elección Simultánea	X	X	X		
Autonomía	X		X	X	X

Fuente: Elaboración propia con base en revisión legal.

Conclusiones

Con el análisis de los datos presentes en este artículo es posible extraer una serie de conclusiones preliminares interesantes. En primer lugar la política de las alcaldías capitalinas no ha sido permeada por la igualdad de género y hasta la fecha solamente una mujer ha alcanzado una alcaldía capitalina por elección popular. En segundo lugar, en todos los casos se observa reelección de alcaldes y en el caso de Ciudad Guatemala y de San José incluso por 3 periodos

¹⁰ En Nicaragua la reelección fue prohibida hasta el proceso electoral de 2009.

consecutivos. Aunque esto por si mismo no es evidencia suficiente para referirnos a autoritarismos subnacionales es claro que si existe una tendencia a la concentración del poder y al personalismo en estos casos.

Con respecto a Guatemala anteriormente se evidenció que la estabilidad y continuidad de la alcaldía de Ciudad de Guatemala contrasta con la fluidez del sistema de partidos a nacional. Esto resulta aún más significativo si se toma en consideración que ambas elecciones se realizan de forma simultánea. En este escenario la existencia de dos escenarios tan disímiles es un fenómeno político muy particular que no puede ser explicado únicamente por medio de variables de índole institucional y necesitan de un análisis con mayor profundidad sobre la alcaldía de Ciudad Guatemala.

El caso Hondureño también muestra rasgos de interés para el estudio politológico de las alcaldías centroamericanas. Esto por cuanto la estabilidad y continuidad democrática de la alcaldía de Tegucigalpa, la cual, como se detalló anteriormente, no pareció verse afectada por el golpe de estado que se dio a nivel nacional. El análisis institucional muestra que este hecho no fue una consecuencia directa de las bases legales, ya que Honduras presenta elecciones simultáneas locales y nacionales. Adicionalmente, se observa que es el único país de la región en el cual el gobierno nacional designa a un funcionario para el vínculo con el gobierno local. Esto nuevamente es un indicio de que los elementos institucionales no son suficientes para dar cuenta de los fenómenos políticos estudiados.

En el caso del El Salvador se ha señalado que la alcaldía capitalina ha tenido un importante valor político para la oposición al gobierno nacional. Es decir, la alcaldía de San Salvador muestra una notoria competencia entre las principales fuerzas nacionales, lo cual lo ha convertido en un ejemplo en la región de un espacio de competencia local.

El hecho de que las elecciones de alcaldes se realicen el mismo año que las nacionales, unos meses antes, se traduce en que de antemano estas elecciones tengan una fuerte valor para los partidos políticos nacionales, ya que un buen desempeño a nivel local es un fuerte instrumento para obtener resultados a nivel nacional. Es así como en este país si se observa una coincidencia entre los arreglos institucionales y los fenómenos políticos observados.

Inicialmente debido a que en Nicaragua estaba prohibida la reelección a nivel de alcaldías, generaba que el fuerte personalismo a nivel nacional no se reflejara en el nivel local. Sin embargo, Nicaragua es un claro ejemplo de que las reglas del juego están siempre sujetas a modificar de acuerdo a las fuerzas políticas y sociales. De esta forma fue que se derogó la prohibición de reelección, por lo tanto, la actual Alcaldesa en gran medida emula y es un resultado de la política nacional a manos de Daniel Ortega.

Finalmente, en Costa Rica se observa un claro personalismo y continuismo por parte de quien fuera alcalde hasta el 2013, Johnny Araya. El hecho de que este personaje ejerciera la alcaldía por más de 10 años, es una manifestación de una brecha entre los marcos institucionales y los resultados políticos. Esto por cuanto, como se vio anteriormente, Costa Rica es el país de la región que le

otorga menor poder al Alcalde. Que también puede dar evidencia sobre fenómenos actuales que reflejan concentración de poder en manos de actores específicos y que podrían relacionarse con autoritarismos subnacionales, pero es necesario mayor información para fortalecer el análisis de ésta hipótesis.

Tal y como se evidencia en el análisis, los marcos legales de las alcaldías capitalinas en Centroamérica son un importante punto de partida para el estudio de la trayectoria de los alcaldes y las dos alcaldesas. Sin embargo, se observa en la mayoría de casos que los fenómenos políticos no pueden ser explicados únicamente desde una perspectiva legal. Esto por cuanto las orientaciones de los marcos legales y los resultados políticos observados en la mayoría de países muestran notorias brechas.

Así mismo, se puede observar que las alcaldías capitalinas son parte de la carrera política de las élites centroamericanas. En las alcaldías se posicionan ex presidentes y candidatos a las presidencias de la república, así como actores que se han también destacado en los legislativos de la región. Y posicionando claramente la importancia de este puesto en las diferentes contiendas políticas.

Fuentes Consultadas

ALMEIDA, Paul. 2010. El Salvador: Elecciones y movimientos sociales. "Revista de Ciencia Política", vol. 30, n° 2: 319-334.

ARTIGA GONZÁLEZ, Álvaro. 2000. "La política y los sistemas de partidos en Centroamérica". San Salvador: FUNDAUNGO.

ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE. (23 de 1 de 2007). Ley Electoral y de Partidos Políticos. Ciudad de Guatemala, Guatemala.

ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA. (2 de 10 de 2009). Código Electoral. San José, Costa Rica.

ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE EL SALVADOR. (25 de 7 de 2013). Código Electoral. San Salvador, El Salvador.

ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE EL SALVADOR. (5 de 2 de 1986). Código Municipal. San Salvador, El Salvador.

ASAMBLEA NACIONAL DE LA REPÚBLICA DE NICARAGUA. (17 de 8 de 1988). Reformas e incorporaciones a la Ley No. 40 "Ley de los Municipios". Managua, Nicaragua.

CASCANTE, María José (2014). "La competencia partidista en América Central desde la óptica subestatal". Tesis para optar por el grado de doctor en , Universidad de Salamanca, Salamanca.

CLOSE, David. 2010. La otra cara de la política nicaragüense: los anti-sandinistas. En CLOSE, David y MARTI I PUIG, Salvador. Nicaragua y el FSLN. "Un análisis de la realidad política desde 1979". Barcelona: Ediciones Bellaterra.

CLOSE, David y MARTI I PUIG, Salvador. 2010. Introducción: los sandinistas y Nicaragua desde 1979. En CLOSE, David y MARTI I PUIG, Salvador. "Nicaragua y

el FSLN. Un análisis de la realidad política desde 1979". Barcelona: Ediciones Bellaterra.

CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE GUATEMALA. (9 de 5 de 2002). Código Municipal. Ciudad de Guatemala, Guatemala.

CONGRESO NACIONAL DE LA REPÚBLICA DE NICARAGUA. (24 de 1 de 2000). Ley Electoral. Managua, Nicaragua.

CONGRESO NACIONAL. (8 de 8 de 1995). Ley de Municipalidades. Tegucigalpa, Honduras.

CONGRESO NACIONAL. (15 de 5 de 2004). Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas y sus Reformas. Tegucigalpa, Honduras.

DE REMES, Alán. 1999. Gobiernos Yuxtapuestos en México: hacia un marco analítico para el estudio de las elecciones municipales. "Política y Gobierno", vol. VI (1): 225-253.

ESPITIA AVILEZ, Gonzalo et al. 2004. "Descentralización fiscal en Centroamérica". San Salvador: Coordinación y Técnica de la CONFEDELCA.

GIBSON, Edward. 2010. Politics of the Periphery: An Introduction to Subnational Authoritarianism and Democratization in Latin America. "Journal of Politics in Latin America", 2: 3-12.

GIBSON, Edward y SUÁREZ-CAO, Julieta. 2007. Federalized Party Systems and Subnational Party Competition: Theory and an Empirical Application to Argentina. "Forthcoming in Comparative Politics".

MAINWARING, Scott & SHUGART, Matthew. (2002). *Presidencialismo y Democracia en América Latina*. Buenos Aires: Paidós.

MAINWARING, Scott y SCULLY, Timothy. 1995. "Building Democratic Institutions: Party Systems in Latin America". Stanford: Stanford University Press.

MARTÍNEZ ROSÓN, María del Mar. 2004. "El Sistema de Partidos en Guatemala: La Fortaleza de los Partidos Políticos". Paper presentado en el Meeting of the Latin American Studies Association, octubre del 7 al 9.

MORA ALFARO, Jorge. 2009. "El sinuoso camino de la descentralización y el necesario fortalecimiento del gobierno local". San José, FLACSO.

PÉREZ BALTODANO, Andrés. 2010. La cultura nicaragüense y el FSLN: de la utopía al pragmatismo. En CLOSE, David y MARTI I PUIG, Salvador. "Nicaragua y el FSLN. Un análisis de la realidad política desde 1979". Barcelona: Ediciones Bellaterra.

ROJAS BOLAÑOS, Manuel. 2010. Centroamérica: ¿anomalías o realidades?. "Nueva Sociedad", nº 226, marzo-abril: 100-114.

SPENCE, Jack; LANCHIN, Mike y THALE, Geoff. 2001. "From elections to earthquakes". Massachusetts: Hemisphere Initiatives.

UNIÓN NACIONAL DE GOBIERNOS LOCALES. (3 de 2013). Código Municipal Comentado. San José, Costa Rica.