

¿Todos los alcaldes rinden cuentas? Ejecución presupuestaria de la inversión pública en los municipios de Nicaragua, 2009-2012

Renee Lucia Salmerón Silva
Universidad de Salamanca
riscalmeron@usal.es

Esta propuesta se propone explicar en qué medida la ejecución presupuestaria de la inversión pública que gestionan los alcaldes en Nicaragua influye en la interrupción de sus mandatos. La accountability horizontal que se sigue en Nicaragua sobre las transferencias por el estado adquiere relevancia cuando los concejos municipales someten a prueba las inversiones ejecutadas como parámetro que da cuenta de la aceptable o reprobada gestión económica de los alcaldes. La hipótesis central del trabajo sostiene que, a pesar de las razones normalmente expuestas para justificar la interrupción de los mandatos, no existe relación entre el resultado de la accountability sobre la ejecución de inversiones y la suerte de los alcaldes. Para verificar la hipótesis se estimó un modelo de regresión logística con los 153 municipios de Nicaragua que incluye cuatro períodos de gestión. Se utilizó una base de datos original, construida a partir de informes de las transferencias municipales del ministerio de hacienda de ese país. Conjuntamente se utilizaron datos del censo y entrevistas en profundidad a exalcaldes, concejales y actores claves del ámbito local. Los resultados muestran que los alcaldes que vieron interrumpidos sus mandatos no poseían niveles inferiores de ejecución que los demás, lo que sugiere que la interrupción de mandato no es empleada como un mecanismo de accountability en política pública.

Palabras Clave: interrupción de mandato, ejecución presupuestaria de transferencias municipales, accountability, alcaldes, concejos municipales.

1. Introducción

El presente artículo desarrolla un análisis sobre la rendición por ejecución presupuestaria de inversión pública local como causa que explica la salida anticipada de alcaldes nicaragüenses entre los años 2009-2012. Si bien los estudiosos de las caídas o salidas de presidentes, el fracaso del presidencialismo y/o el quiebre o no del régimen democrático han avanzado en explicaciones institucionales propias del sistema de gobierno (Valenzuela, 2008) y han realizado una escueta alusión a la accountability horizontal (Pérez Liñán, 2009; Marsteintredet, 2008), no ha ocurrido lo mismo respecto a la suerte de los ejecutivos locales.

Valga decir que, para el nivel nacional, además se han explorado otras variables independientes como el auge de los medios de comunicación (Serrafero, 1996; Pérez Liñán, 2000; Hochstetler, 2008), la emergencia de un rol beligerante de los movimientos sociales (Hochstetler, 2008; Pérez Liñán, 2009; Rodrigo, 2009), la constitución de presidentes minoritarios (Negretto, 2006) y la debilidad del liderazgo del presidente, aprovechada por la oposición (Ollier, 2008).

En lo que concierne al nivel de gobierno local, no existe evidencia que vinculé la relación entre el desempeño del gobierno y la caída de los alcaldes. Nicaragua se ofrece como un paradigma para contribuir en este sentido. La pregunta que guía este trabajo es ¿Por qué caen los alcaldes aun cuando registran un buen desempeño de sus transferencias? La pregunta nos lleva al tema de accountability horizontal o rendición de cuentas de los alcaldes ante los concejos municipales.

Hasta la crisis de la deuda la tendencia predominante en América Latina fue centralizar en los gobiernos nacionales tanto las decisiones políticas como las económicas, con la democratización y el ajuste que la crisis requirió, en los años 80 se inició una tendencia histórica a traspasar parte de la provisión de bienes públicos hacia procesos democráticos subnacionales (descentralización política) y a transferir procesos de producción de los bienes provistos públicamente a la competencia económica (descentralización económica) (Finot, 2002).

Ha sido la teoría del federalismo fiscal la que se ha encargado de demostrar un conjunto de razones aconsejables, en el estricto terreno de la eficiencia económica al atribuir la prestación de un buen número de servicios y responsabilidades públicas a los gobiernos subcentrales y, en concreto, a los gobiernos locales (Castells, 1999). Pero estas responsabilidades pueden conducir a los ejecutivos locales a salir de sus gobiernos antes de finalizar sus mandatos fijos, esa es la cuestión fundamental en este trabajo.

Hasta la elección municipal del año 2004 en Nicaragua los alcaldes electos eran de un solo tipo, todos culminaban su mandato,¹ parecía ser que si algunos hacían mal su trabajo lo peor que podía pasarles es que después de una legislatura no fueran nuevamente votados por los ciudadanos. Sin embargo, a partir de la elección de 2008 la situación fue dramáticamente distinta, así los alcaldes fueron de dos tipos: unos, fueron destituidos y otros, exitosos. Algunos alcaldes del grupo de destituidos fueron promovidos a cargos de la administración pública o empresas privadas afines al gobierno, mientras los exitosos pudieron alcanzar la reelección² (posible por primera vez en noviembre de 2012, gracias a una declaración de inaplicabilidad de ciertas disposiciones constitucionales).³

¹ Si bien dejamos fuera el período de 1990 cuando el régimen municipal era aún incipiente y se produjeron un sin número de destituciones. En 2007 se produjo al parecer una excepción con el caso del exalcalde de Ticuantepe. Ver en Luis Galeano y Nery García, "Alcalde destituido busca "mano amiga"" en El Nuevo Diario, 06 de marzo de 2007. Aparentemente se trató de desviación de fondos. Nelson Artola días antes de la destitución le habría pedido presentar su renuncia, lo que evidenciaba que los líderes nacionales ya le habían retirado su apoyo.

² Cabe aclarar que no todos los alcaldes electos en 2008 y que terminaron su mandato se presentaron a la reelección de 2012. El partido de gobierno nacional supuestamente aplicó una encuesta en distritos aleatorios en los municipios con el fin de seleccionar de cara a la reelección al candidato con más arrastre electoral. Este mecanismo sería también una especie de termómetro de la gestión de sus alcaldes.

³ La sentencia No. 6 del 30 de septiembre de 2010 emitida por la corte plena de la Corte Suprema de Justicia confirma la sentencia No. 504 emitida por la sala constitucional de la misma Corte el 19 de octubre de 2009 en respuesta a un recurso de amparo. Estas declaran la inaplicabilidad de los artículos 147, 178 y 180 de la Constitución Nicaragüense con lo que se permitió la reelección del presidente de la república y de los gobiernos municipales.

Los alcaldes son importantes en el sentido que la satisfacción con los servicios del gobierno municipal reafirma el apoyo al sistema nacional, sin embargo son vulnerables puesto que la descentralización en Nicaragua ha enfrentado obstáculos, como las tendencias centralistas y burocráticas del gobierno nacional, los problemas presupuestarios, la falta de autoridad sobre el uso de los recursos y la falta de capacidad y experiencia de los gobernantes.⁴ Nuestra evidencia revela el predominio en la explicación de la caída de estos ejecutivos, de la variable que mide la mayoría de en los concejos municipales (cuestión política). Es decir, el que los alcaldes no cuenten con el apoyo de sus concejos garantiza que se produzcan sus salidas del gobierno. Y lo que para los concejos y la ciudadanía justificaba sus caídas, un pobre desempeño de sus transferencias, se demuestra irrelevante.

El trabajo se organiza de la siguiente manera: Después de la primera sección introductoria, la segunda sección es teórica titulada Gestión de Transferencias. La tercera sección expone el contexto político nicaragüense. La cuarta sección describe la Gestión de algunas alcaldías. La quinta sección presenta los datos. La sección sexta despliega el análisis y los resultados. La séptima y última sección presenta la conclusión.

2. Gestión de Transferencias

En la literatura sobre presidentes encontramos que Elster (1999 citado por Marsteintredet, 2008) define accountability como un actor, A, haciendo rendir cuentas a otro actor, B, por una acción, X, mediante procedimientos ejecutados por A, como puede ser la destitución y/u otros castigos a B (La definición es

⁴ Pérez, Orlando y Seligson, Mitchell (2008:88).

similar a la de Wences citado por Villoria M., 2012). Esta definición conecta accountability e interrupciones gubernamentales, pero los conceptos no son sinónimos. Siguiendo esta definición centrada en la presidencia, el congreso puede hacer rendir cuentas al presidente por un comportamiento contrario a la ley mediante el procedimiento de juicio político. Este es un modo de accountability horizontal y legal, ex post. Aun cuando el juicio político puede ser utilizado políticamente por el congreso para desbancar a un presidente, es una herramienta legal porque generalmente un presidente debería ser acusado de una violación a la ley o la Constitución.

Marsteintredet concluye de forma optimista que la creciente accountability a través de interrupciones presidenciales es un primer paso hacia el mejoramiento, aunque sea un paso que implique inestabilidad política. Si el aumento del control y la accountability de los ejecutivos tienen algún efecto, es uno preventivo. Así, mientras los líderes políticos en el continente ven a la impunidad como un lujo del pasado, la creciente, pero posiblemente perversa, accountability ex post puede funcionar como barrera para los futuros líderes políticos e incrementar el control político ex ante con lo que se puede esperar menos interrupciones presidenciales en el futuro (Marsteintredet, 2008).

Pérez Liñán refiere sobre el modelo de responsabilidad horizontal que surgió en el contexto de los años noventa que se caracterizó por ser politizado y espasmódico. “Politizado” siguiendo a Mayhew (1974) por las consideraciones electorales, partidarias y personales de corto plazo que pudieron impulsar las decisiones de los legisladores tanto como su preocupación por el predominio

presidencial o el mantenimiento de las instituciones y “espasmódico”, siguiendo a Siavelis (2000) porque el juicio político pudo ser activado de manera intermitente como una forma de mantener situaciones extremas, sin un ejercicio continuo de la supervisión parlamentaria en tiempos “normales”.

El autor llega a sugerir que cuando los legisladores no ejercieron su poder de supervisión a los presidentes, no se trataba de una impotencia institucional, sino que pueden haberlo hecho por razones estratégicas (no sería beneficioso para sus carreras políticas o pueden haber querido que la responsabilidad por ciertas políticas impopulares recayera solo en el ejecutivo) aun cuando tenían la fuerza necesaria para pedir cuentas al presidente.

En un régimen presidencial carente de una efectiva responsabilidad horizontal, sería de esperar que los excesos fueran un fenómeno común y el juicio político un proceso desconocido. En un contexto de sólida responsabilidad horizontal, sería de esperar que los delitos y faltas graves fuesen sucesos poco frecuentes y que el juicio político fuese igualmente inusual. En cambio, la inconducta presidencial fue un fenómeno frecuente en América Latina en la década del noventa, mientras que el juicio político surgió como algo inesperado (Pérez Liñán, 2009:330). La literatura sobre presidentes analiza la gestión en función de la política macroeconómica (neoliberalismo, etc.) pero los intendentes no controlan la macroeconomía, y por lo tanto deben ser juzgados por la manera en que administran.

En el nivel local las cuentas que nos interesan para la rendición son las de las transferencias municipales, en concreto las transferencias de capital. Con frecuencia se crean sistemas de transferencias intergubernamentales con dos objetivos primordiales: a) reducir los desequilibrios fiscales verticales que enfrentan los gobiernos subnacionales, o b) reducir las desigualdades regionales (desequilibrios horizontales) entre jurisdicciones ricas y pobres (o ambas). Debido a que estos dos tipos de desequilibrios fiscales existen en todos los países en cierta medida u otra, las transferencias son un instrumento de política fiscal indispensable en un régimen descentralizado (Daughters y Harper, 2007).

En buena parte de los países de la región latinoamericana, las transferencias intergubernamentales constituyen una parte relativamente importante del total de ingresos nacionales y un alto porcentaje del ingreso total de las entidades territoriales lo que aumenta el potencial para una mayor responsabilidad (accountability) municipal hacia el electorado local, a través de la ampliación de la provisión de servicios.

A pesar de que esta fuente de recursos ha venido creciendo de manera sustancial, ha gozado de un incipiente sistema de seguimiento del gasto público a nivel subnacional, que no permite evaluar, conforme a eficiencia y equidad, la utilización de los recursos en el ámbito territorial. Raramente los gobiernos centrales establecen sistemas de monitoreo para asegurar que estas mayores transferencias sean usadas eficientemente (Aghón, 1999; Nickson, 1998).

En el contexto municipal nicaragüense no existe un mecanismo institucional efectivo para exigir una coherente responsabilidad horizontal. Por un lado no existen los recursos económicos y humanos en las alcaldías,⁵ y por otro, la Contraloría General de la República (CGR) y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (Dirección de Finanzas Municipales) carecen de los mismos recursos.⁶ Las alcaldías deben realizar auditorías de los fondos transferidos de forma anual y enviar copia a la CGR, sin embargo esto no se cumple.⁷ Los principales controles a las transferencias municipales son la realización de las auditorías solicitadas, usualmente por los concejos a la CGR, y el registro de ejecución de transferencias ante la Dirección de Finanzas Municipales que realizan los mismos contables de las alcaldías.

Un registro que exponga una baja ejecución de proyectos con fondos de transferencias puede ocasionar que se retenga parte de los desembolsos por transferencias. Aunque la Ley Orgánica del Instituto Nicaragüense de Fomento Municipal (INIFOM), Ley 347 establece el monitoreo de las finanzas municipales,⁸ este al menos no es público, claro y ordenado. Con un monitoreo de esta naturaleza no se puede siquiera pensar en que la accountability sea por mínimo, transparente y justa.

La relación entre mala gestión e interrupción del mandato explorada en el nivel nacional puede trasladarse en el nivel de gobierno local. Si un ejecutivo local

⁵ Ver Sergio Aguirre, "Urge adecuada fiscalización a transferencias municipales" en El Nuevo Diario, 29 de diciembre de 2005.

⁶ Artículo 15 sobre la Creación del Subsistema Nacional de Información de las Finanzas Municipales. Ley de Transferencias Presupuestarias a los municipios de Nicaragua, Ley 466 de 03 de julio de 2003.

⁷ Artículo 22 de la ley de transferencias presupuestarias

⁸ Artículo 15 sobre la Creación del Subsistema Nacional de Información de las Finanzas Municipales. Ley de Transferencias Presupuestarias a los municipios de Nicaragua, Ley 466 de 03 de julio de 2003.

gestiona mal esto puede llevarle a que salga antes de tiempo del gobierno. Sin embargo, aunque parezca contradictorio, teniendo en cuenta estos argumentos teóricos, la hipótesis central de este trabajo es que, a pesar de las razones normalmente expuestas para justificar la interrupción de los mandatos, no existe relación entre el resultado de la accountability sobre la ejecución de inversiones (transferencias de capital) y la suerte de los alcaldes en Nicaragua. A partir de estos argumentos formulamos la siguiente hipótesis:

H1: Teniendo en cuenta el alegato por el concejo sobre ineficiencia de ejecución presupuestaria de un alcalde, se debe esperar que por cada punto porcentual de cumplimiento de ejecución, el riesgo de remoción de este ejecutivo local sea menor.

Otras Variables

Pertenencia de los alcaldes al partido FSLN:

La literatura sobre el ejecutivo nacional no refiere nada sobre esta variable, sin embargo, las entrevistas a expertos nos revelan su importancia en la explicación de las alcaldías interrumpidas. El Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN)⁹ ha buscado empujar su proyecto político en base a la incondicionalidad en sus propias alcaldías pero además vía coacción con las alcaldías de la oposición. Actualmente opera "...una nueva dinámica de relación entre el gobierno central y los gobiernos locales, la que posee complejidad y debe verse en dos contextos, el primero, el de la cultura política general y el segundo, el partido de gobierno nacional que no está desligado [de la dinámica] de los otros partidos de la oposición. El partido FSLN ha inscrito

⁹ De aquí en adelante FSLN.

sucesivas políticas sobre los gobiernos locales de acuerdo a una serie de cambios [internos] en el partido.”¹⁰

“La lógica que está detrás de esto es el control total y absoluto de todos los poderes del Estado y del poder territorial. Su concepción del poder [dirigentes Ortega y Murillo] es que las elecciones les conceden una parte del poder que es el gobierno, pero ellos quieren también el poder que está en los territorios.”¹¹

Al FSLN no le interesa un régimen con gobiernos autónomos, este va a intentar neutralizar la segmentación del poder, una forma de lograrlo es la vía política, así que llama [a los alcaldes] vía secretario político.¹²

En unos municipios hubo destituciones y en otros los alcaldes se suman bajo amenaza [a ejecutar los planes del gobierno nacional].¹³ Sobre los recursos del alcalde se aplica el formato de premio o castigo: “...No tenés inversión [los alcaldes] si no te plegás, [alineas] no querés hacer nada [colaborar con el FSLN] se acaba tu carrera política, es un chantaje”.¹⁴ (Ver el Cuadro No.3 en el Apéndice). A partir de estos argumentos formulamos la siguiente hipótesis:

H2: Cuando el partido es de oposición (FSLN=0) el alcalde va a tener más presiones y sufrir mayor riesgo de ser removido.

¹⁰ Entrevista con el sociólogo Manuel Ortega Hegg, Agosto de 2012 y Entrevista con el periodista Carlos F. Chamorro, Septiembre de 2012.

¹¹ Entrevista con Manuel Ortega Hegg, sociólogo, investigador asociado del Centro de análisis sociocultural en la Universidad Centroamericana de Nicaragua (CASC-UCA), miembro del Comité Asesor del Observatorio de la Cooperación Descentralizada Unión Europea-América Latina y Asesor e investigador de los informes de Desarrollo Humano de Nicaragua (PNUD). Especialista en autonomías regionales y locales, descentralización del Estado, participación ciudadana y políticas públicas. A los mecanismos de relaciones intergubernamentales habituales dentro de la administración pública (fiscales, financieros y competenciales) que condicionan la autonomía de los gobiernos subnacionales, se ha sumado otro de carácter extra institucional: la relación con el FSLN, que además de reducir el piso de la autonomía, encoge aún más la vocación de servicio público de los gobiernos municipales. Análisis en 27 municipios (Prado, 2010: 62,63).

¹² En muchas alcaldías el alcalde es el secretario político.

¹³ Entrevista con el periodista Carlos F. Chamorro, Septiembre de 2012.

¹⁴ Entrevistas con el sociólogo Manuel Ortega Hegg, Agosto de 2012 y con el sociólogo Silvio Prado, Septiembre de 2012.

Respaldo al alcalde por su partido en el legislativo local:

La literatura sobre presidentes nos dice que el ejecutivo que posee o puede construir su fortaleza ante el órgano colegiado que preside (parlamento en lo nacional, concejo en lo local) puede dificultar un posible juicio político, a ello Pérez Liñán le denomina “escudo legislativo,”. Los presidentes pueden carecer de esa protección: “... porque su partido es pequeño y no son capaces de formar una coalición legislativa, o porque integran un partido grande que está controlado por una facción adversaria.”¹⁵ El grado de apoyo al presidente está determinado por la proporción de miembros del partido gobernante que se mantienen *leales*¹⁶ más la contribución hecha por los miembros externos a la coalición presidencial (Pérez Liñán: 2009). Este planteamiento se puede trasladar perfectamente al nivel de gobierno local (Ver el Cuadro No. 3 en el Apéndice). A partir de estos argumentos formulamos la siguiente hipótesis:

H3: Los alcaldes que cuentan con un mayor porcentaje de concejales leales representados en el concejo municipal pueden más fácilmente evitar el proceso formal de interrupción de su alcaldía.

3. El Contexto Político Nicaragüense

El sistema de partidos en Nicaragua se caracteriza por conjugar dos tipos de fenómenos aparentemente contradictorios. Santiuste escribía que por un lado, se trataba de una estructura de competencia electoral bipolar cimentada en la presencia de una fuerte oposición bilateral entre dos bloques políticos

¹⁵ Este parámetro está a su vez determinado por tres factores: el tamaño del partido del presidente, su cohesión y la capacidad del presidente de lograr el apoyo de legisladores de la “oposición” (Pérez Liñán, 2009).

¹⁶ El formato en cursiva es propio.

mutuamente excluyentes: sandinismo (izquierda política) y antisandinismo (derecha política). Más tarde, Martí se referiría a un nuevo clivaje pacto-antipacto.¹⁷ Y, por otro lado, un alto grado de fraccionalización partidista que lo convertía en multipartidista. (Santiuste, 2003: 482). Los partidos son de tendencia “nacional, vertical y jerárquica” (Martí y Close, 2009b). En los últimos años se ha notado un debilitamiento de los partidos de oposición y la emergencia de otros partidos.

Según Martí, el FSLN, partido gobernante (2006-2011 y reelecto) es un partido que basa su poder en una intermediación ampliada de intereses, que obtiene recursos del Estado y reproduce una clase partitocrática; moviliza sus bases; recluta élites; forma gobierno; si bien socializa poco y define estrategias erráticas. Este partido ha diluido sus orientaciones ideológicas y programáticas;¹⁸ posee apoyos electorales fragmentados e informales; ha establecido alianzas ad hoc y, sobre todo, ha creado un tipo de representación basada en la personalización del líder Daniel Ortega (Martí: 2009a; Santiuste, 2003: 501).

Por su parte el Partido Liberal Constitucionalista (PLC)¹⁹ desde sus orígenes en los años noventa, en poco más de cinco años pasó de ser un pequeño partido a convertirse en la organización partidista más fuerte del país después del FSLN. Fue una opción de derechas de corte radical y claramente

¹⁷La consolidación de la tendencia bipolar se debe a la presencia de lo que se denominó desde el gobierno como “acuerdo gobernabilidad”, entre el FSLN y el PLC, para monopolizar el control del sistema político y el Estado nicaragüense, con claras consecuencias sobre las reglas del juego, tanto electoral como político, con beneficios para las élites tradicionales y guerrilleras sobre el poder judicial, la rama electoral y las agencias estatales (Pérez Baltodano, 2010; McConell, 2010). Ver más sobre el pacto en Martí y Close (eds.) (2008b:82-88 y 192-200).

¹⁸ Porque los ciudadanos perciben que ya no domina la mística ya que después de 1990 cada quien se apropia de algo [dinero, favores o nombramientos en cargos públicos]. El FSLN se ha convertido en un partido tradicional (Entrevista con el sociólogo Ortega Hegg).

¹⁹ De aquí en adelante PLC.

antisandinista, que incluyó un claro componente cuando menos “neoautoritario” y un estilo básicamente populista, encarnado en la figura de Arnoldo Alemán (Santiuste, 2003:507, 508).

El partido FSLN suele organizar elecciones primarias en el nivel municipal para elegir a sus candidatos a alcaldes. Freidenberg señala que en los casos en que no se han producido reformas electorales para la realización de internas abiertas, las razones de esta apertura son resolver conflictos en torno a liderazgos o legitimar procesos de decisión internos. Por su parte el PLC implementa un mecanismo de elección mixto. Un órgano colegiado es el que designa a la mayoría de sus candidatos, mientras que otros son electos por primarias. Finalmente son los partidos los que eligen el mecanismo que más interesa a las estrategias de la coalición dominante (Freidenberg, 2003: 21-29 y Santiuste, 2003:519).

En Nicaragua se eligen 153 alcaldes en la elección municipal, número que se corresponde con los municipios que son parte de la organización territorial. Los alcaldes se presentan en fórmula junto a sus vicealcaldes (esas) y deben reunir la mayoría de votos. En la misma elección se eligen los concejos municipales por representación proporcional de acuerdo a cociente electoral municipal.²⁰ El mandato de estos órganos es de 4 años.²¹ En el año 2004, el FSLN conquistó electoralmente hablando 87 alcaldías, en el año 2008 incrementó este número a 109 y para el año 2010 controlaba aproximadamente 115 alcaldías.

²⁰ Se utiliza la misma metodología de media mayor utilizada para la elección de los Diputados Departamentales o Regionales. Ley electoral.

²¹ Arto 154 y 157 de la ley electoral, ley No. 331 de 19 de Enero del 2000. Publicada en la Gaceta No.16 del 24 de Febrero del 2000.

Antes de la última reforma a la ley electoral en el año 2010, los alcaldes podían ser reelectos por un único período que no fuera el inmediato siguiente,²² sin embargo, a partir de lo resuelto por la sentencia número seis del treinta de septiembre de 2010 del máximo tribunal de justicia, las autoridades locales junto al presidente de la república podrían y pueden ser reelectos en la elección subsiguiente a la primera en que participen. Esto sería posible por primera vez en noviembre de 2012, gracias a la declaración de inaplicabilidad de ciertas disposiciones constitucionales.²³

Los concejos se integran por el alcalde y vicealcalde, quienes se incorporan como propietario y suplente. Cuando se trata de la capital, Managua y las cabeceras departamentales o municipios de más de treinta mil habitantes, los candidatos a alcalde y vicealcalde que obtengan la segunda mayor votación, también son incorporados. En Managua, sede del gobierno central, el concejo cuenta con veinte miembros, que son: el alcalde, diecisiete concejales propietarios, electos con sus respectivos suplentes, y los candidatos a alcalde y vice-alcalde que obtengan la segunda y tercera mayor votación, quienes son incorporados al concejo municipal como propietarios y suplentes, respectivamente.

En los municipios sede de las cabeceras departamentales o que tengan más de treinta mil habitantes los concejales deben ser diez y son: el alcalde, ocho concejales propietarios, electos con sus respectivos suplentes, y los candidatos

²² Artos. 178 en la constitución, 154 en la ley electoral y Arto 76 en el reglamento a la ley de municipios.

²³ La sentencia No. 6 del 30 de septiembre de 2010 emitida por la corte plena de la Corte Suprema de Justicia confirma la sentencia No. 504 emitida por la sala constitucional de la misma Corte el 19 de octubre de 2009 en respuesta a un recurso de amparo. Estas declaran la inaplicabilidad de los artículos 147, 178 y 180 de la Constitución Nicaragüense con lo que se permitió la reelección del presidente de la república y de los gobiernos municipales.

a alcalde y vice-alcalde que obtengan la segunda mayor votación en su circunscripción, quienes son incorporados como propietario y suplente. Finalmente, en los municipios con menos de treinta mil habitantes los concejales son cinco, que son: el alcalde y cuatro concejales propietarios con sus suplentes.²⁴

El quorum del concejo se constituye con la presencia de más de la mitad de sus miembros, la ruptura de este durante una sesión no anula los actos ya aprobados pero, al ser constatado, se suspenderá la sesión, consignándose la lista de los concejales presentes. Las decisiones de los concejos se toman con el voto favorable de la mayoría simple de sus miembros presentes, excepto en los casos en que la ley establece una mayoría calificada. En caso de una votación de empate, luego de una segunda ronda decide el voto doble del alcalde.²⁵

Cómo estas autoridades salen del gobierno sin terminar su mandato, la ley de municipios llama al proceso “pérdida de condición”. Las causas que ahí se citan son: la renuncia al cargo, la muerte, la condena mediante sentencia firme por un término igual o mayor al resto de su período;²⁶ abandono de sus funciones en forma injustificada durante sesenta días continuos;²⁷ contravención a lo dispuesto en el tercer párrafo del artículo 130 de la constitución Política; incumplimiento de la obligación de declarar sus bienes ante la Contraloría

²⁴ Arto. 156 de la ley electoral y 26 de la ley de municipios.

²⁵ Arto 32 de la ley de municipios.

²⁶ La sentencia debe ser a pena de privación de libertad o de inhabilitación para ejercer el cargo por delito que merezca pena más que correccional por un término igual o mayor al resto de su período. Ley de municipios de Nicaragua.

²⁷ Se considera abandono de funciones en forma injustificada del Alcalde, Vice-Alcalde y Concejales, la inasistencia a las sesiones y actividades a las que fuere convocado por el Concejo Municipal, de forma continua y sin notificación previa ante la Secretaría del mismo (Reglamento a la ley de municipios). En el caso del alcalde, además de lo dispuesto en el párrafo anterior, se presumirá abandono de funciones en forma injustificada, la falta de convocatoria al concejo municipal por un período igual o mayor a los sesenta días continuos y reincidencia en el incumplimiento de los acuerdos del concejo. art. 24 LM.

General de la República al momento de la toma de posesión del cargo y ser declarado incurso por malos manejos de los fondos de la alcaldía, según resolución del mismo tribunal de cuentas.

Cuando el alcalde abandona sus funciones durante sesenta días continuos, el concejo municipal debe convocar a sesión extraordinaria para conocer del incumplimiento y oír al señalado, excepto cuando se trate de la suspensión o pérdida de la condición del alcalde, vicealcalde o concejales. De encontrarse irregularidades se sanciona al alcalde con una pena “adecuada a la anomalía cometida”²⁸. El reglamento a la ley de municipios señala una gradación de gravedad, si la irregularidad es grave se puede acordar por el concejo la pérdida de la condición del alcalde. Para proceder de esta forma la decisión debe ser aprobada por las dos terceras parte de los miembros del concejo.

La resolución y las pruebas que demuestren que el funcionario ha incurrido en las faltas establecidas, se debe enviar al consejo supremo electoral(CSE), acompañando el nombre del sustituto que según la misma norma debe ser el vice-alcalde. El órgano electoral debe proceder en un término no menor de quince días a juramentar y dar posesión en el cargo a la nueva autoridad.²⁹ El alcalde puede recurrir de revisión ante el CSE y una vez que este órgano reciba los autos conocerá del debido proceso y las causas que dieron origen al mismo A fin de resolver el asunto.³⁰ En primera instancia es el concejo municipal quien tiene a su cargo las funciones de control y fiscalización sobre la

²⁸ Las comillas son propias.

²⁹ Artos. 178 Constitución, 24, 28 y 30 Ley de municipios (No.40 y 261) de 28 de junio de 1988 y 78 Reglamento ley de municipios.

³⁰ Artículo 24 en la ley No.40, ley de municipios.

actuación de la alcaldía, mientras el alcalde debe cumplir y hacer cumplir las decisiones tomadas por aquel.³¹

Respecto a las transferencias, la Constitución establece la obligatoriedad de destinar un porcentaje suficiente del presupuesto general de la república a los municipios del país, el que debe distribuirse priorizando a los municipios con menos capacidad de ingresos. El porcentaje y su distribución son fijados por la ley de transferencias presupuestarias.³² En el año 2012 los alcaldes recibieron por transferencia municipal C\$3,481.5 millones que corresponden a 10% de los ingresos tributarios nacionales de C\$34,815,348,802.00 de córdobas. Ese monto a partir de traslados internos quedó distribuido de la siguiente manera: C\$770.1 millones por transferencia corriente y C\$2,711.4 millones por transferencia de capital.³³ (Ver el Cuadro No.3 en el Apéndice).

El patrimonio de los municipios y su gestión administrativa deben ser fiscalizados periódicamente por la Contraloría General de la República.³⁴ La gestión de las transferencias municipales contiene un elemento que puede hacer vulnerable a los alcaldes por dos aspectos, primero, es el ejecutivo nacional a través del Ministerio de Hacienda y Crédito Público quien además de asignar los tres desembolsos por transferencias en el año evalúa el rendimiento en las ejecuciones.³⁵ Segundo, la posible manipulación de la Contraloría o tribunal de cuentas, que realizó auditorías en determinadas alcaldías en las que coincidentemente se presentaba un clima de inestabilidad en los años en que

³¹ Artos. 26, 28 y 34.8.14 de la ley de municipios.

³² Artículo 177 Constitución de Nicaragua.

³³ Informe Ejecución de Transferencias Municipales 2012. Octubre 2012. Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Dirección Análisis Finanzas Municipales.

³⁴ Artículos 45 y 55 Ley de municipios de Nicaragua.

³⁵ "El Ministerio de Hacienda es el órgano encargado de administrar el sistema de transferencias presupuestarias "Artículos 16 y 17 de la Ley de Transferencias Presupuestarias de los municipios de Nicaragua.

se produjeron las alcaldías interrumpidas. Esto generó un clima de inestabilidad aún sin existir informes concluyentes que develara un delito en contra de los recursos municipales.

Una resolución por el concejo y no por la contraloría que repruebe la gestión económica de los alcaldes sin encontrar evidencia de delito no debe comprometer la suerte de estos.³⁶ Al parecer el control dirigido se debía a la estrategia del ejecutivo nacional. Se presenta una nueva dinámica de relación gobierno nacional- gobierno local en la que el partido FSLN ha buscado empujar su proyecto político en base a la incondicionalidad en sus propias alcaldías pero además vía coacción con las alcaldías de la oposición. Esa dinámica posee cierta complejidad y debe verse en dos contextos, el primero, el de la cultura política general y el segundo, el partido de gobierno nacional que no está desligado [de la dinámica] de los otros partidos de la oposición. El partido FSLN ha inscrito sucesivas políticas sobre los gobiernos locales de acuerdo a una serie de cambios [internos] en el partido.³⁷

Los alcaldes electos en 2008 pasaron a estar sometidos a los secretarios políticos del partido FSLN en los municipios donde ganaron y en donde no gobernaron, esos políticos fueron claves para presionar a esos alcaldes, controlar a sus concejales,³⁸ coordinar a los delegados de los ministerios y

³⁶ Por un lado, la CGR no cuenta con suficientes recursos para atender el control financiero de las administraciones. Por otro lado, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público nicaragüense hace las veces de tribunal de cuentas. Algunos alcaldes víctimas de hostilidad política se quejaron por un supuesto sabotaje a sus proyectos a través de la retención de algún desembolso por transferencias. Según el sociólogo Prado bien puede instalarse una comisión interventora y al final decidirse si se deja o se bota [destituye] al alcalde. Tener en cuenta Entrevista con el sociólogo Silvio Prado, Agosto de 2012.

³⁷ Entrevista con el sociólogo Manuel Ortega Hegg, Agosto de 2012 y Entrevista con el periodista Carlos F. Chamorro, Septiembre de 2012.

³⁸ Manuel Zelaya Meneses, alcalde de Cuapa; Melvin Báez, alcalde de San Pedro de Lóvago y Fermín Cuadra, alcalde de El Coral, además de los ediles de Granada, Rivas, Potosí, Camoapa y el Cua se decidieron apoyar al ejecutivo nacional justificando que era una "alianza de trabajo". Por otro lado, Justino Sevilla, alcalde de Villa Sandino y Carmelo Reyes, alcalde de Muelle de los Bueyes se decidieron a apoyar al PLC. Es importante destacar que los analistas ven esto como una convivencia de los partidos FSLN y PLC fundada en el pacto, por lo tanto no existe mayor incompatibilidad entre una alcaldía gobernada por un alcalde del PLC o del FSLN. Eso sí, el partido de gobierno nacional se reserva muchas ventajas.

tutelar a los concejos de poder ciudadano. En unos municipios hubo destituciones y en otros los alcaldes se sumaron bajo amenaza [para ejecutar los planes del gobierno nacional].³⁹ Sobre los recursos de los alcaldes se aplicaba el formato de premio o castigo: "...No tenés inversión [los alcaldes] si no te plegás, [alineas] no querés hacer nada [colaborar con el FSLN] se acaba tu carrera política, era un formato de chantaje".⁴⁰

El éxito de la estrategia política se puso en manos de los políticos Nelson Artola,⁴¹ secretario de la comisión de asuntos municipales del partido y presidente del Fondo de Inversión Socioeconómica (FISE), Sadrach Zeledón, presidente de Asociación de Municipios de Nicaragua (AMUNIC) y Edwards Centeno, presidente del Instituto Nicaragüense de Fomento Municipal (INIFOM) quienes controlaron la conflictividad interna del partido y vigilaron el cumplimiento de los lineamientos del partido. "Uno te doblegaba por la vía política y el otro por la vía de la inversión pública."⁴²

Los gobiernos locales fueron presionados por la creación de los concejos y gabinetes del poder ciudadano⁴³ y la implementación de reformas al régimen jurídico municipal que comprendieron entre otras cuestiones nuevas atribuciones a los vicealcaldes, incremento en el número de concejales e

³⁹ Entrevista con el periodista Carlos F. Chamorro, Septiembre de 2012.

⁴⁰ Entrevistas con el sociólogo Manuel Ortega Hegg, Agosto de 2012 y con el sociólogo Silvio Prado, Septiembre de 2012.

⁴¹ Para conocer sobre el político Nelson Artola, Ver en Eduardo Cruz, "Artola: el gran convertidor" en La Prensa, 25 de marzo de 2012. Este dirigente fue destituido en agosto de 2012 y su lugar lo asumió el periodista Willian Grigsby.

⁴² Entrevista con el sociólogo Silvio Prado, Septiembre de 2012.

⁴³ Decreto presidencial No. 112-2007 de 29 de noviembre por el que se creaba y regulaban los concejos de poder ciudadano ratificado por el Decreto Presidencial 114-2007 de diciembre de ese año en base a la sentencia No 333 de la sala constitucional de la Corte Suprema de Justicia que declaró inconstitucional en el caso concreto toda la Ley No. 630 "Ley de Reformas y Adiciones al Artículo 11 de la Ley 290, Ley de Organización, Competencia y Procedimientos del Poder Ejecutivo" promovida por los partidos de oposición al gobierno de Ortega. Estos son una especie de instancia que reúne a miembros de la sociedad civil, en su mayoría sandinistas y cuyo espíritu es, supuestamente, ser una estructura a la par o por encima del gobierno municipal.

inclusión de mujeres en el 50 por ciento de los concejos.⁴⁴ Esto aparentemente fortalecía a los concejos municipales y debilitaba a los ejecutivos locales.

Entre mayo de 2010 y octubre de 2012 se produjeron 16 casos de alcaldías interrumpidas en Nicaragua, los concejos municipales justificaron estas con la ineficiente ejecución de proyectos de inversión por los alcaldes. Sumada a la anterior causa, señalaron a algunos alcaldes por corrupción y/o por retrasos en la presentación de informes financieros e incumplimiento de acuerdos aprobados por el mismo concejo. Ver las causas alegadas por los concejos, resaltadas en negrita en el Cuadro No.1.

⁴⁴También se revelaría que circularon dos tipos de ordenanzas orientadas por la presidencia de la república. Una, le asignaba funciones a los vicealcaldes (as), pasando por alto al Concejo Municipal. Y la segunda imponía a los municipios un sistema de planificación municipal. En febrero de 2008 el Presidente Ortega re-centralizó el otorgamiento de títulos de propiedad en barrios y asentamientos, violentando la Ley 309, que establece que esa facultad le corresponde a las alcaldías. Los analistas consideraron que eso respondía a la necesidad de hacer clientelismo. Ver en Silvio Prado, "Síntesis histórica de las relaciones entre el gobierno central y los municipios y análisis de las amenazas que enfrenta hoy la autonomía municipal" en *Envío*. Se puede ver aquí: <http://www.envio.org.ni/articulo/4219>

Cuadro No.1

Causas alegadas por el concejo para la pérdida de la condición de alcalde					
No	Alcaldes	Municipios	Resultado	Salidas	
1	Yáder Ramos	Dolores	Destitución	Mayo, 2010	Gestionar de forma ineficiente; ausentarse de la municipalidad; falta de rendición de cuentas; incumplir la ejecución de proyectos; no convocar al concejo para sesionar en un plazo cercano a ochenta días y, demorar el salario a los empleados.
2	Octavio Ramos	Wiwilí Nueva Segovía	Destitución	Mayo, 2010	Realizar la compra ilícita de un predio de tierra y sobrevalorar su costo; conflicto con los políticos locales de su partido.
3	Roberto Somoza	Ciudad Sandino	Destitución	Junio, 2010	Nepotismo; ineficiente ejecución de proyectos; falta de más de un millón de córdobas para financiar proyectos; indisciplina partidaria, no reconocer a los concejos de poder ciudadano, conflicto con la administración anterior y la secretaría política del FSLN.
4	Hugo Barquero	Boaco	Destitución	Junio, 2010	Incumplir la ejecución de proyectos; reincidir en el incumplimiento de acuerdos del concejo; no celebrar el número de cabildos que establece la ley, no presentar el informe trimestral de las cuentas y de las transferencias municipales al concejo y al Ministerio de Hacienda y Crédito Público; conflicto con los políticos locales de su alianza electoral y con los principales dirigentes a nivel nacional del PLC y FSLN.
5	Bayardo Arauz	Teustepe	Destitución	Septiembre, 2010	Mala gestión de recursos públicos (Presunción Penal); promover la candidatura de Luis Gonzaga Arauz (PLC); conflicto con los políticos locales de su partido.
6	Maribel Barrios	Diriá	Renuncia	Noviembre, 2010	Mala gestión de recursos públicos.
7	Luis Morales	Masatepe	Destitución	Diciembre, 2010	Mala gestión de recursos públicos; incumplimiento de acuerdos; falta de transparencia en las licitaciones; conflicto con los políticos locales de su partido.
8	Ezequiel Membreño	Yalaguina	Destitución	Mayo, 2011	Abandonar sus funciones; mala gestión de los recursos financieros de la administración; no presentar informes de los proyectos ejecutados y, comportarse de manera inadecuada (estado de embriaguez).
9	Rito Jiménez	El Castillo	Destitución	Junio, 2011	Falta de rendición de cuentas; obstaculizar los proyectos; abandonar sus funciones; respaldar al candidato a presidente de la oposición; conflicto con los políticos locales de su partido.
10	Mauricio Ruiz	Santo Tomás	Renuncia	Agosto, 2011	Desacuerdo con el fraude de las elecciones municipales del año dos mil ocho; renuncia justificando problema de salud.
11	Carlos Guzmán	Moyogalpa	Renuncia	Diciembre, 2011	No convocar a cabildos; tensiones con la vicealcaldesa; primera tentativa de juicio político; conflicto con el concejo municipal.
12	Ismael Sánchez	Catarina	Renuncia	Diciembre, 2011	Incurrir en el delito de corrupción; conflicto con los políticos locales de su partido.
13	Alcides Moradel	El viejo	Renuncia	Diciembre, 2011	Enajenar bienes propiedad del ayuntamiento; conflicto con los políticos locales de su partido.
14	Manuel Calderón	León	Renuncia	Enero, 2012	Gestión ineficiente; intransigencia; demora en el pago de los salarios; conflicto con la secretaría política departamental del FSLN y esposa del presidente.
15	Carla Raudales	El Jicaral	Destitución	Septiembre, 2012	Retirar el apoyo a la candidata a alcalde de su partido para la elección del 2012; conflicto con los políticos locales de su partido.
16	William Martínez	Corinto	Renuncia	Octubre, 2012	Retirar el apoyo al candidato a alcalde de su partido para la elección del 2012; apoyar al candidato a alcalde de la oposición; conflicto con los políticos locales de su partido.

Fuente: Elaboración propia.

4. Gestión de algunas Alcaldías

4.1. Administración de Yáder Ramos

En el municipio de Dolores se presentó una situación de inestabilidad política. El concejo municipal se declaró inconforme con la gestión del alcalde Yáder Ramos. Se trató del supuesto incumplimiento en la ejecución de proyectos en dieciocho meses de administración y la rendición de las cuentas. El alcalde Ramos responsabilizó a ciertos concejales por el retraso en la ejecución de las transferencias. El concejo también acusó al alcalde de favorecer a una empresa en la licitación de los proyectos y por demorar el pago a los empleados municipales, sin embargo, no se conoció convocatoria de huelga.

Según el alcalde no se aprobaba el presupuesto porque el concejo no sesionaba. Supuestamente la concejal sandinista, secretaria del concejo se ausentaba de la alcaldía con el fin de no notificar la convocatoria a sesión a los demás concejales (en un plazo cercano a ochenta días). Esto obstaculizaría la gestión municipal. Ante el conflicto de estos dos órganos, la mayoría de funcionarios de la alcaldía concedían la razón al alcalde. El funcionario Marlon González Gutiérrez, responsable de Catastro y representante del sindicato de trabajadores del municipio de Dolores culpó a los concejales de la inestabilidad política.

El alcalde Ramos reveló que las acusaciones en su contra eran parte de una campaña de desprestigio en su contra orientada por el secretario político municipal del partido FSLN. El diecinueve de mayo del año dos mil diez el alcalde Ramos y un grupo de trabajadores de la alcaldía, advirtiendo una

sobrevenida destitución se tomaron el ayuntamiento por veinticuatro horas. Pero también otro grupo irrumpiría en la alcaldía y lanzaría gas lacrimógeno. Los ciudadanos estaban desconcertados, finalmente acabarían conociendo sobre la destitución de su alcalde. El veintiuno de mayo del año dos mil diez el alcalde Ramos fue destituido por el pleno del concejo municipal autoconvocado y rodeado de los estragos que dejaron el día anterior los actos de vandalismo en la alcaldía. El concejo se integró por la vicealcaldesa y los concejales liberales y sandinistas (Ver Tania Goussen, “Destituyen al alcalde de Dolores”, en El Nuevo Diario, 22 de mayo de 2010).

4.2. Administración de Maribel Barrios

A inicios de noviembre del año dos mil diez se respiró un clima de inestabilidad política en Diriá. Circulaban rumores en el municipio sobre el mal manejo financiero de dinero público por parte de la alcaldesa Barrios. Los rumores fueron más fuertes con la visita de los funcionarios de la Contraloría General de la República. Los proyectos sobre los que se investigó y que al parecer presentaban irregularidades fueron el de ecofogones dirigido al sector rural y valorado en más de un millón de córdobas, del que supuestamente solo se ejecutó una parte, y otro proyecto sobrevalorado, se trataba de la compra de juegos infantiles, y finalmente, la obra de tres rampas en las comunidades rurales Los Jirones, Palo Quemado y El Arroyo. La obra de tres rampas se ejecutó con materiales de segunda calidad.

Ante tales presunciones por mala gestión de la alcaldesa Barrios, la dirigencia política nacional del partido hizo un llamado a los contratistas de los proyectos

a fin de aclarar el costo real de inversión. Al parecer la alcaldesa fue amenazada con iniciar un proceso judicial en su contra. La alcaldesa fue destituida el veintidós de noviembre del año dos mil diez. Asumió la alcaldía Teófilo Vásquez quien fungía como vicealcalde (Ver Lucía Vargas C., “Alcaldesa de Diriá se va de forma misteriosa” en La Prensa, 25 de noviembre de 2010).

4.3. Administración de Luis Morales

Cerca de un año después de su elección, la aparente insatisfacción social en contra del alcalde Morales y el retiro del respaldo político por el concejo municipal parece que llegaba a su esplendor. El veintisiete de diciembre del año dos mil diez el concejo se integró para aprobar la destitución del alcalde Morales. Los concejales liberales dieron a conocer a los medios que el conflicto se debía a la malversación de fondos municipales, incumplimiento de acuerdos del concejo, ausencia de transparencia en licitaciones y ciertos proyectos, y que por tal razón solicitaron una auditoría por la CGR.

Entre los acuerdos que el alcalde no cumplió estaba la inversión del 80 por ciento de un reembolso a cargo de la empresa distribuidora de energía eléctrica unión fenosa, el que debía ser utilizado en un proyecto de adoquinado en la misma área. También se acusó al alcalde de sobrevalorar en dos millones el proyecto de construcción de pozos, el que ascendía a un costo real de cinco millones de córdobas. También se acordó comprar un inmueble de dos manzanas para la obra de un hospital con apoyo de la embajada de Taiwán, sin embargo el alcalde alegó que los ciudadanos tenían acceso a los hospitales ubicados en los municipios de Masaya y Carazo. Ciertos proyectos de inversión

fueron cancelados, como el proyecto de la obra del preescolar en la comunidad Los Ampié.

La iniciativa de destitución salió del seno de la bancada del FSLN y fue aprobada por estos y tres concejales liberales. El alcalde hizo caso omiso de la resolución del concejo y declaró que su salida fue motivada por intereses personales. El concejo decidió enviar la resolución de destitución al Consejo Supremo Electoral de Masaya el día tres de enero del año dos mil once, sin embargo no fue necesario porque el conflicto se resolvió antes. Solo pasaron dos días desde la destitución ya que el treinta de diciembre del año dos mil diez fue restituido por el mismo concejo (Mercedes Vanegas, “Alcalde destituido nunca hizo nada por el municipio” en El Nuevo Diario, 29 de diciembre de 2010).

5. Datos

Los datos que dieron lugar al presente análisis han sido agregados a partir de las certificaciones de la lista de cargos electos: alcaldes y concejales por el Consejo Supremo Electoral y publicadas en La Gaceta, Diario Oficial del país en los años 2008, 2009 y 2012; registro de noticias en los dos principales diarios de circulación nacional: El Nuevo Diario y la Prensa, 28 Entrevistas realizadas en el tercer trimestre del año 2012 y finalmente, Reportes generados a partir de solicitud de datos del sitio web del Ministerio de Hacienda y Crédito Público Nicaragüense cuyo acceso es restringido, este contiene reportes estadísticos de las transferencias. Las unidades de análisis son las alcaldías en cada año de la legislatura del gobierno municipal entre 2009-2012. El

número de nuestra N es 612 en razón de que son 153 las administraciones municipales con un panel de cuatro observaciones.

La variable dependiente es la alcaldía que es interrumpida en Nicaragua entre 2009 y 2012, esta es medida por la ocurrencia (1) o no (0) de la alcaldía interrumpida en el año en que se produjo el evento, por lo tanto nuestra variable es de tipo dicotómico. Nuestras variables independientes son: La Ejecución presupuestaria de inversiones a partir de las transferencias de capital, La pertenencia de los alcaldes al partido FSLN y la tercera y última, el respaldo del partido en el legislativo local dirigido al alcalde. Los indicadores que utilizamos para medir las tres hipótesis son los siguientes: El primero es el porcentaje de ejecución de inversión pública en cada municipio que abarca hasta el tercer trimestre de cada año observado. Cabe destacar que en el segundo modelo que presentamos sustituimos el período de la ejecución de inversión e incluimos la que tiene en cuenta todo el ejercicio presupuestario.

El indicador de la segunda hipótesis es establecido a partir de la pertenencia de los alcaldes al FSLN y es codificada como una variable dicotómica. De modo que, cuando el alcalde sea del FSLN adquiere un valor (1) y cuando se trate de los demás partidos incluidos en el análisis el valor es (0). Por último, el indicador de la última variable es el porcentaje de curules de la misma agrupación política a la que pertenece el alcalde. Al poseer una variable dependiente que es dicotómica, hemos realizado una regresión logística. Esta es una técnica estadística que permite el examen de las relaciones funcionales entre variables cuando la variable de respuesta expresa la ocurrencia o no de

cierto suceso. Para el caso de la transformación logística se requiere que los valores predichos de probabilidad se ubiquen entre 0 y 1 (Silva A. y Barroso U., 2004:43).

6. Análisis y Resultados

El cuadro No.2 presenta los resultados de las estimaciones estadísticas con los modelos correspondientes, los que esencialmente diferencian el período de ejecución de inversión presupuestaria de los alcaldes, en el Modelo 1 se considera hasta el mes de septiembre y posteriormente se analiza la inversión hasta diciembre. Estos resultados en general tienden a confirmar nuestras predicciones aunque de igualmente se pueden observar algunos efectos no esperados.

Los resultados nos indican que el respaldo partidario del alcalde en el concejo es significativo en la explicación del juicio político de los alcaldes. Lo que es coherente con el argumento teórico en esa línea, ampliamente aceptado. El coeficiente correspondiente a la variable que mide el porcentaje de escaños del partido del alcalde muestra el signo que esperábamos, cuánto más representado esté el partido del alcalde en el concejo municipal, menor es la probabilidad de que ese alcalde enfrente cargos que le puedan llevar a salir del gobierno. Por otro lado, el coeficiente de la variable que mide la pertenencia o no de los alcaldes al FSLN no es significativo. Esto quiere decir que estos no son más propensos a la caída de su gobierno frente a los del partido de oposición. Por lo tanto, indistintamente la afiliación política de los ejecutivos locales, fueran estos liberales o sandinistas tenían igual riesgo de ser removidos de sus cargos.

Finalmente, respecto a nuestra principal hipótesis, a pesar de que el comportamiento del coeficiente de la variable que mide la ejecución presupuestaria va en la dirección

que esperábamos, no es significativo. Esto parece significar que la interrupción de mandato no es empleada como un mecanismo de accountability en política pública y que de lo que se trata es de la instrumentalización de esta causa para hacer salir a un alcalde. Es decir, la construcción argumental de los concejales “si ejecuta mal es removido” no es sustentable. Al reemplazar la variable de ejecución presupuestaria que va de enero a septiembre por una medida alternativa, una segunda variable incluida en un segundo modelo y que mide la ejecución presupuestaria de enero a diciembre no hemos encontrado resultados claramente diferentes. A continuación, el Cuadro No.2 reporta información estadística descriptiva de las variables de interés.

Cuadro No.2

Accountability y Apoyo Legislativo		
	Modelo 1	Modelo 2
FSLN (alcaldes del partido de gobierno nacional)	0,366 (0,663)	0,397 (0,659)
Miembros del partido del alcalde	-0,045* (0,024)	-0,050* (0,025)
Transferencias (Enero a Septiembre)	-0,016 (0,013)	-
Transferencias (Enero a Diciembre)	-	-0,024 (0,03)
Constante	-0,591 (1,433)	0,962 (3,404)
N	612	612

Nota: Las entradas son coeficientes de regresión logística. La variable dependiente es la interrupción o no de la alcaldía. En el modelo 2 sustituimos la variable ENERDICI y constatamos que su tendencia es similar a cuando incluimos la variable ENERSEPT.

*Significativo al nivel 0,05 (solo el coeficiente de la variable correspondiente a los miembros del partido del alcalde, pasó la prueba).

Tal y como vemos en el Cuadro No. 2 la gestión de los alcaldes no parece ser determinante en las alcaldías interrumpidas, por lo menos no con los datos que hasta ahora poseemos, en cambio sí parece ser reveladora la cuestión política aunque no distinga la afiliación política de los alcaldes. Del análisis de nuestras variables sobre el porcentaje de ejecución de inversión pública, la que mide el partido al que pertenece el alcalde y el porcentaje de concejales que pueden apoyar al alcalde, concluimos que lo que adquiere un valor significativo en la explicación de las alcaldías interrumpidas es

únicamente el escudo legislativo, mientras que las otras dos variables carecen de significancia.

El análisis estadístico prueba que la principal explicación de las alcaldías interrumpidas está relacionada con la tercera de nuestras hipótesis, la que se refiere a al respaldo partidario en el legislativo. Esto conduce a formular la pregunta, ¿Siempre que exista una mayoría del partido del alcalde representada en el concejo, el alcalde no caerá? En el cuadro No3 podemos observar que a pesar de que los alcaldes cuentan con mayoría en los concejos municipales no pudieron salir librados de un juicio político.

Lo observado nos conduce a otra pregunta ¿Qué elemento está ausente hasta ahora en la explicación de la salida de los alcaldes? Pensamos que aquí es donde tiene un valor importante el auxilio del análisis comparado, lo que estamos desarrollando en otro trabajo.

7. Conclusión

En este trabajo presentamos resultados preliminares de un análisis estadístico que incluyó a los 153 alcaldes electos entre 2008-2012, este análisis nos ayudó a identificar las variables que poseen un importante significado en la explicación de las alcaldías interrumpidas y a la vez contribuyó en descartar otras variables que en un primer momento parecían relevantes para la explicación. Los resultados destacaron el respaldo partidario a los alcaldes en sus concejos (cuestión política) y demostraron la irrelevancia de sus gestiones (cuestión económica), a pesar de lo que rezaban las narraciones que compartimos en la cuarta sección. Finalmente, hemos podido confirmar nuestra hipótesis central: No existe relación entre el resultado de la accountability sobre la ejecución de inversiones y la suerte de los alcaldes. El valor significativo del respaldo partidario está siendo desarrollado en otro trabajo, en el que además profundizamos en lo que parece ser una explicación compleja, ya que a pesar de que la mayoría de alcaldes contaban con mayorías en sus concejos, de igual modo fueron destituidos.

Apéndice

Cuadro No.3

Información sobre las variables			
Alcaldes	Partidos	Mayoría en el Concejo	Monto por Transferencias de capital (Millones de córdobas)
Yáder Ramos	FSLN	50 % (total: 4 concejales)	11,145,330.00
Octavio Ramos	PLC	50 % (total: 4 concejales)	10,364,142.00
Roberto Somoza	FSLN	62,5% (total: 8 concejales)	23,973,850.00
Hugo Barquero	PLC (MVE)	50 % (total: 8 concejales)	24,464,933.00
Bayardo Arauz	FSLN	50 % (total: 4 concejales)	17,777,390.00
Maribel Barrios	FSLN	50 % (total: 4 concejales)	10,511,511.00
Luis Morales	FSLN	50 % (total: 8 concejales)	18,210,329.00
Ezequiel Membreño	FSLN	50 % (total: 4 concejales)	13,398,490.00
Rito Jiménez	PLC	50 % (total: 4 concejales)	13,951,337.00
Mauricio Ruiz	FSLN	50 % (total: 4 concejales)	14,309,017.00
Carlos Guzmán	FSLN	50 % (total: 4 concejales)	10,556,743.00
Ismael Sánchez	FSLN	50 % (total: 4 concejales)	14,879,150.00
Alcides Moradel	FSLN	50 % (total: 8 concejales)	23,579,573.00
Manuel Calderón	FSLN	50 % (total: 8 concejales)	40,974,232.00
Carla Raudales	FSLN	50 % (total: 4 concejales)	16,027,143.00
William Martinez	FSLN	50 % (total: 4 concejales)	16,191,595.00

Fuente: Elaboración propia.

Referencias

AGHÓN, Gabriel (1999). Descentralización Fiscal: tendencias y tareas pendientes. Presentado en el Comité de Hacienda y Finanzas Municipales, Unión de Ciudades Capitales Iberoamericanas, organizado por la Alcaldía Mayor de Santa Fé de Bogotá, D.C. y la Secretaría de Hacienda del Distrito.

CASTELLS, Antoni (1999). Haciendas locales, autonomía y responsabilidad fiscal. *Gestión y Política Pública*. Vol. VIII, núm. 2, segundo semestre de 1999. Pp.277-298.

DAUGHTERS, Robert y Leslie Harper (2007). Reformas de la descentralización fiscal y política. Working paper. Banco Interamericano de Desarrollo.

FINOT, Iván (2002). Descentralización y participación en América Latina: Una mirada desde la economía. *Revista de la CEPAL* 78. P.139-149.

FREIDENBERG, Flavia (2003). Selección de candidatos y democracia interna en los partidos de América Latina. Asociación Civil Transparencia e Internacional IDEA.

HOCHSTETLER, Kathryn (2008), Repensando el presidencialismo: Desafíos y caídas presidenciales en el cono sur. *América Latina Hoy*, (No. 49), pp. 51-72.

MARSTEINTREDET, LEIV (2008). Las consecuencias sobre el régimen de las interrupciones presidenciales en América Latina. *América Latina Hoy*, No.49, pp.31-50.

Martí i Puig, Salvador (2009a). Mutaciones orgánicas, adaptación y desinstitucionalización partidaria: el caso del Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN), 1980-2006. *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*. No.143. Madrid/enero-marzo.pp.101-128.

---- Close, D. (2009b). Nicaragua y el FSLN (1979-2009). ¿Qué queda de la revolución? Edicions Bellaterra.

NICKSON, Andrew (1998). Tendencias Actuales de las finanzas locales en América Latina. Publicado en la *Revista del CLAD Reforma y Democracia*. No.12. Caracas. pp.1-10.

----(2008). La institucionalización democrática en el callejón: La inestabilidad presidencial en Argentina (1999-2003). *América Latina Hoy*, 49, 2008, pp. 73-103.

PÉREZ LIÑÁN, Aníbal (2009), Juicio Político al presidente y nueva inestabilidad política en América Latina. Fondo de Cultura Económica, Argentina.

----(2000), ¿Juicio Político o Golpe Legislativo? Sobre las crisis constitucionales en los años noventa. *América Latina Hoy*, (No. 26), pp. 67-74.

RODRIGO, Cintia (2009), El rol de la protesta social en la crisis política. El caso de las caídas de los gobernadores sanjuaninos. *Trabajo y Sociedad*. Indagaciones sobre el trabajo, la cultura y las prácticas políticas en sociedades segmentadas (No. 13), pp.1-8.

SANTIUSTE CUÉ, Salvador (2003). Nicaragua en ALCÁNTARA, Manuel y FREIDENBERG, Flavia (Coordinadores). Partidos Políticos de América Latina. Centroamérica, México y República Dominicana. Instituto Federal Electoral (IFE), Fondo de Cultura Económica. México. pp. 481-522.

SERRAFERO, Mario (1996), El "impeachment" en América Latina: Argentina, Brasil y Venezuela. *Revista de Estudios Políticos* (No 92), pp.137-162.

VILLORIA M., Manuel (2012) Transparencia y valor de la transparencia. Marco Conceptual en Rafael Jiménez Asensio, et al. La transparencia en los gobiernos locales: una apuesta de futuro. Fundación Democracia y Gobierno Local.