

Mecanismo de sustitución institucional del Intendente. Propuesta de creación de la figura del Viceintendente.

JUAN BARTOLOMÉ RAMÍREZ BRIZUELA
Universidad Columbia del Paraguay

Resumen. Los procesos que implican la destitución de los intendentes municipales implican altos costos políticos, sociales y económicos y atentan contra el bien común y la democracia de la República del Paraguay, al convertirse, en cada caso, e independientemente de la causa que lo motivó, en una batalla por acceder al poder por medios diferentes al de la voluntad popular. Se propone consolidar la figura del mismo, Intendente Municipal, mediante la creación del cargo de viceintendente con un mínimo de erogación estatal y un máximo de beneficio para la democracia. Se ha identificado claramente el problema mediante la compilación de cuantioso material proveniente de la Cámara de Diputados el cual extractado su contenido, resumidos sus términos y graficados sus guarismos, dan una idea bastante cercana de las distintas magnitudes del problema. Se ha discutido las aristas constitucionales de la propuesta con magistrados electorales y especialistas y se ha sondeado la opinión pública mediante una encuesta. Hemos encontrado que la figura del viceintendente no sólo es posible desde el punto de vista político, constitucional y legal, sino que es hasta indispensable y urgente su vigencia.

Palabras clave: democracia; representación, intendentes, impeachment.

Abstract. The processes that involve the removal of municipal mayors entail high political, social and economic costs and threaten the common good and democracy in the Republic of Paraguay, as they become, in each case, and regardless of the cause that motivated it, a battle for access to power by means other than the will of the people. It is proposed to consolidate the figure of the same by creating the post of deputy mayor with a minimum of state expenditure and a maximum benefit for democracy. The problem has been clearly identified through the compilation of a large amount of material from the Chamber of Representatives, the content of which has been extracted, its terms summarised and its figures plotted, giving a fairly close idea of the different magnitudes of the problem. The constitutional aspects of the proposal have been discussed with electoral magistrates and specialists, and public opinion has been polled by means of a survey. We have found that the figure of the deputy mayor is not only politically, constitutionally and legally possible, but even indispensable and urgent.

Keywords: democracy; representation; mayors; impeachment.

Introducción

Una y otra vez, cada año, la República ha sido espectadora de una batalla innoble. No es que no haya causas en cada caso que corresponda la intervención de un municipio y la remoción de su intendente municipal. Seguro que hay. Tampoco es necesario dirigir la atención por el momento acerca de las causales y si ellas son de tal gravedad o no como para subvertir la voluntad de las urnas que no es poca cosa. Más bien sucede que en cada caso, el tema se convierte enseguida en uno meramente político, en un asunto de números y nada más.

La misma Ley No 317 / REGLAMENTA LA INTERVENCIÓN A LOS GOBIERNOS DEPARTAMENTALES Y/O A LOS GOBIERNOS MUNICIPALES lo propone de esa manera.

Una persona interesada en que los comicios sean respetados podría maximizar el problema y aún hallar uno en donde no hay ninguno. Por eso el primer paso fue munirse de los documentos necesarios para establecer que estábamos ante uno. Y, en efecto, como algo que se está poniendo de moda, hallamos que los pedidos de intervenciones crecen entre los períodos electorales y decrecen durante ellos solamente para volver con más fuerza durante los años siguientes. Durante el 2019 la ola

alcanzó su altura récord: 28 pedidos de intervenciones.

Es importante proponer una solución y vimos en la figura del viceintendente una posibilidad clara de salvar el impasse y al mismo tiempo reforzar la figura del intendente.

La investigación fue realizada desde ciertas perspectivas teóricas: la democracia, la representación, el mandato, los partidos políticos en tanto y cuanto juegan un papel dentro del sistema democrático.

Elegimos un enfoque mixto, el diseño investigación no experimental, de alcance descriptivo, ya por un lado teníamos los datos extractados de las sesiones, los cuales podrían convertirse en estadísticas pero al mismo tiempo deseábamos proponer algo totalmente innovador en el país, y no sólo en el país sino en la región.

Que no se entienda mal esto último, en la región existen vice intendentes y los mismos tienen funciones dentro de la intendencia y émulo de esas figuras ya se han presentado algunos proyectos de ley que no tuvieron éxito por el dispendio que causarían los mismos. En este caso no se trata de lo mismo. En el caso en particular se trata únicamente de un cargo que no entrará a funcionar sino ante la cesantía del titular.

La investigación se realizó con datos de la Cámara de Senadores que van desde el 2005 al 2020 durante los meses de marzo a agosto de 2021, las entrevistas fueron realizadas durante el mes de agosto, setiembre y octubre de 2021 con especialistas en la materia en la Ciudad de Asunción, las encuestas fueron cursadas al público en general mediante las redes sociales.

El documento resultante es, primeramente, una compilación de todo aquello que es necesario considerar para comprender el enfoque del trabajo, luego exponemos brevemente los extractos que hacen al problema estudiado y a sus números, para inmediatamente pasar a las conversaciones mantenidas con los expertos en la materia.

El resultado final fue positivo a la propuesta, un viceintendente no sólo colaborará con la estabilidad de los gobiernos municipales, sino que hará que por sobre todo no se pase por encima del resultado de las urnas.

El código jurídico positivo en Paraguay no incluyó el cargo de Viceintendente Municipal en ninguno de sus cuerpos. Por ello, los casos de acefalía o de vacancia permanente del cargo, obligaron al Tribunal Superior de Justicia Electoral a convocar costosas elecciones, las que hubieron de celebrarse poco después de que expirara el mandato del intendente fallecido o dimisionario. Con el gran número de municipios constituidos por ley, nunca fue raro que un intendente dimitiera, falleciera o sea inhabilitado por enfermedad grave.

Sólo en el caso de cese por una razón especificada en la Constitución se previó un régimen de sustitución, que no puede ser modificado por ser de rango constitucional. La realidad nos llevó a la conclusión de que hoy el motivo de sustitución del Intendente, en la gran mayoría de los casos, sucede como consecuencia inmediata de la intervención del municipio: destitución.

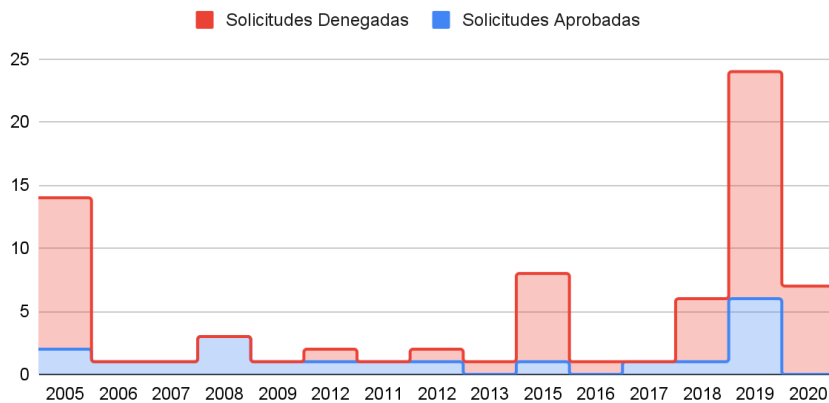
Es bueno señalar que contar con un Viceintendente Municipal no supondría ningún coste adicional del acto electoral, ya que este será elegido en las mismas circunstancias y por el mismo tiempo que el titular; la única diferencia sería que, a partir de su vigencia, se elegiría una dupla en un mismo boletín de voto, plancheta electrónica o medio digital similar.

Se plantea entonces el objetivo de esta investigación como “Establecer las implicancias de la figura del viceintendente”.

Resultados

Solicitudes de Intervención a Municipalidades Aprobadas y Denegadas desde 2005 hasta 2021.

Solicitudes Aprobadas y Solicitudes Denegadas



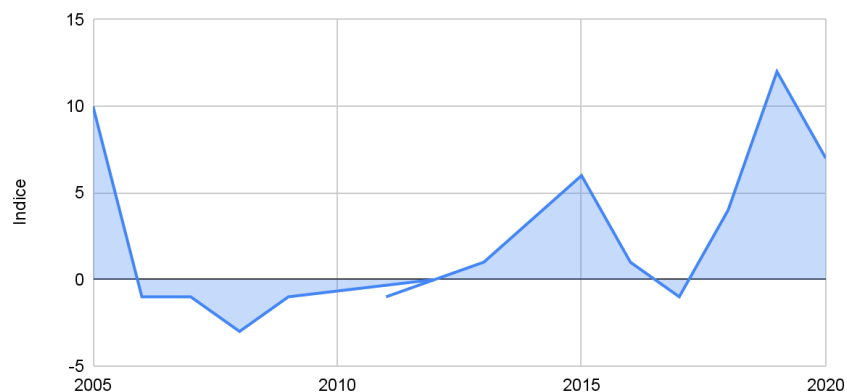
Fuente: investigación propia

El gráfico muestra en números crudos (raw) el crecimiento de las solicitudes de intervención de las municipalidades a través de los años. Resulta obvio que es una herramienta de uso cada vez más común. Habrá muy poca posibilidad de que entre el 2005 y el 2020 hayan empeorado tanto las dirigencias, y sí que hayan aprendido a desnaturalizar el uso de un instrumento constitucional.

La pandemia cortó lo que podría haber sido una curva exponencial iniciada en el 2018. Ahora estamos volviendo a la normalidad.

Como se puede notar en él, no todos los pedidos son aprobados, ni todas las defensas son atendidas o los ensayos defensivos que realizan los intendentes y asesores en su recorrido por las distintas oficinas de la Cámara de Diputados. Ya hemos explicado que los dictámenes que se llevan al plenario de la Cámara de Diputados, por la comisión especial conformada para el estudio de cada uno de los expedientes de intervención, son de corte político. Estas comisiones raramente analizan los pareceres técnicos o administrativos; la presión, de índole político o mediático, sin embargo, en los últimos años ha crecido, casi como en uno de esos modelos matemáticos en donde una pequeña perturbación, digamos un pequeño municipio de pequeña infraestructura y presupuesto discreto que en principio no tendría manera de llamar mayormente la atención, arrastra tras de sí a otro, regido por un signo distinto, que a su vez arrastra tras sí a otro de signo distinto otra vez, y así una vez y otra, hasta crear la mariposa del caos, en un ir y venir de apuestas cada vez más grandes en torno al Gran Juego.

Índice

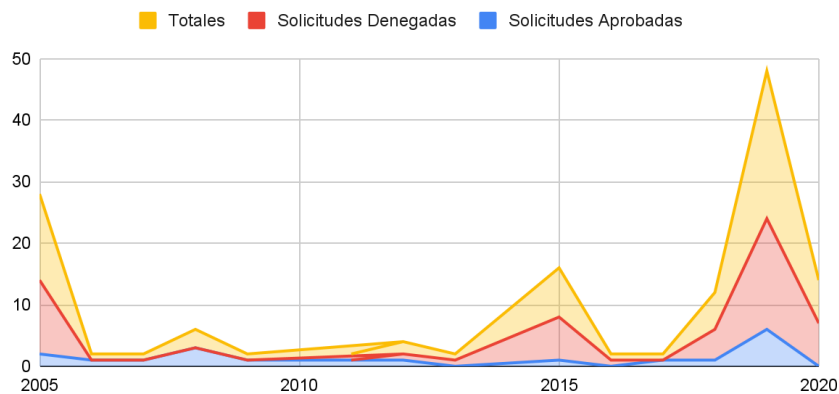


Fuente: investigación propia.

He aquí un sencillo índice elaborado simplemente simplificando ambos datos de signos distintos, los aprobados y los no aprobados. Son los mismos datos de la tabla anterior pero en ella se ven con mayor claridad la manera en que ha recibido los pedidos de intervención y su conjunción con los períodos electorales. Luego la ola se levanta cada vez con mayor fuerza porque aquello que no se ha logrado con las urnas aún puede lograrse por otros medios.

Tal cual hemos señalado en varios momentos de nuestro trabajo, este es el principal problema, la visión de la oportunidad de tomar el poder. Y el político no es un jurista ni un filósofo, es un hombre dado a hacer cosas antes que pensar en ellas, por lo que si ve la oportunidad simplemente lo hará. No abogamos acá porque los políticos sean irreflexivos, al contrario: la sensatez es una garantía del poder. Pero es bueno también convenir que un político no se pondrá a cavilar eternamente acerca de si la acción es mejor que la no acción.

Solicitudes Aprobadas, Solicitudes Denegadas y Totales



Fuente: investigación propia.

Al sumar los valores obtenemos el gráfico que antecede. En principio no nos aporta más datos que los anteriores, pero nos será útil para suputar algunos guarismos estadísticos que nos de una idea del peso de estas solicitudes a través del tiempo.

$$SD = \sqrt{\frac{\sum |x - \bar{x}|^2}{n}}$$

La media aritmética = 4,8 La variación estándar = 4,5

Naturalmente esa ratio de SD se explica por sí misma si miramos de nuevo los gráficos. El fenómeno se ha intensificado en los últimos años luego de haber estado dormido por algún tiempo. Los datos tomados están muy dispersos.

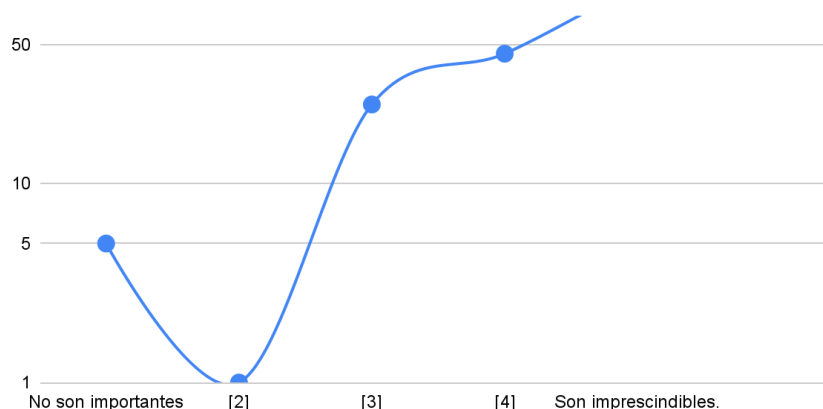
Resultados de las Encuestas.

Los Gobiernos locales.

El concepto de comunidad se asocia con el emblema de la fraternidad, ya que simboliza un vínculo más estrecho entre los individuos. Por lo tanto, no es sino esperable la alta respuesta positiva en ese sentido, el cual se visualiza en el siguiente cuadro.

P: ¿Son importantes los Gobiernos Municipales?

¿Son importantes los gobiernos locales?



● Fuente: Investigación propia.

Existe un consenso pues en cuanto que los municipios son importantes y ello seguramente por una miriada de razones.

¿Son importantes los gobiernos locales?						
	Fa	fa	Fr	Fra	%	%a
No son importantes	5	1	0.03	0.03	2.87	2.87
[2]	1	2	0.01	0.03	0.57	3.45
[3]	25	27	0.14	0.18	14.37	17.82
[4]	45	72	0.26	0.44	25.86	43.68
Son imprescindibles.	98	170	0.56	1.00	56.32	100.00
	174		Fuente: Investigación propia			

Prestación de servicios públicos.

La idea de que algunos servicios deben estar al alcance de todos, independientemente de su situación económica, condición física o capacidad mental, suele representarse a través de elecciones democráticas.

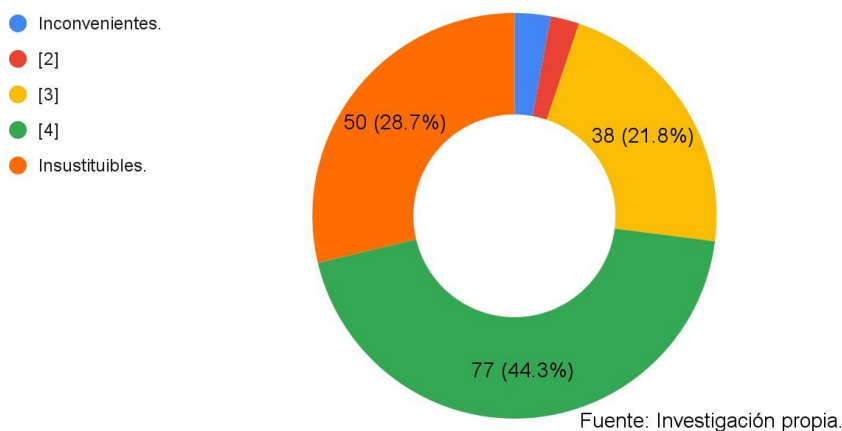
Que eligieran el justo medio aristotélico soporta la consciencia clara que el ciudadano tiene acerca del papel que juegan las municipalidades en cuanto a la prestación de los servicios públicos.

P: En cuanto al papel que juegan las Municipalidades en la prestación y continuidad de los servicios públicos, usted juzga a las Municipalidades:

Las Municipalidades en la prestación de los servicios públicos						
	Fa	fa	Fr	Fra	%	%a
Inconvenientes.	5	1	0.03	0.03	2.87	2.87
[2]	4	5	0.02	0.05	2.30	5.17

[3]	38	43	0.22	0.27	21.84	27.01
[4]	77	120	0.44	0.71	44.25	71.26
Insustituibles.	50	170	0.29	1.00	28.74	100.00
	174		Fuente: Investigación propia.			

Las Municipalidades en la prestación de los servicios públicos



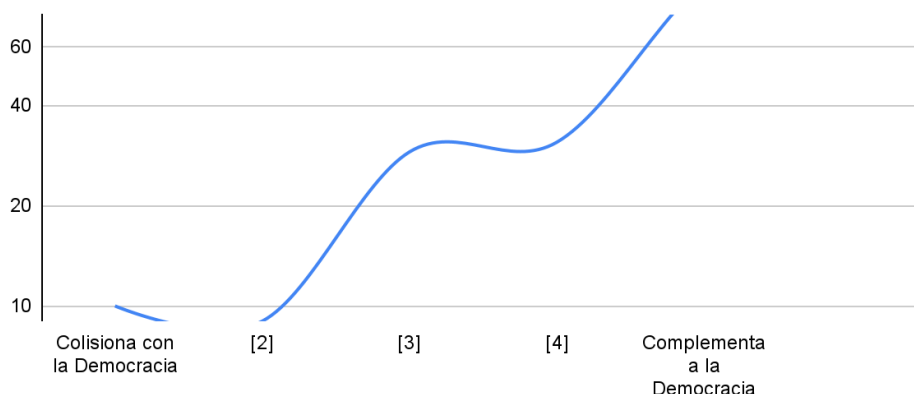
Impeachment vs. Democracia.

Los resultados muestran de manera variada la tensión subsistente entre la institución del impeachment y la democracia. Estos resultados no son nada inesperados. Aquí y allá se alzan voces que señalan que en todo el mundo, la democracia se encuentra en una encrucijada. Es decir, un instrumento normativo que había sido reservado en principio para casos muy extremos, terminó aplicándose para casos que quizás no lo eran. Hemos asignado un valor a las preguntas que van de uno a cinco y las hemos homogeneizado en lo posible. De esa manera podemos estimar algunos valores estadísticos al conjunto de respuestas.

P:3 Considerada a la figura del “Juicio Político”, en cuanto al papel que juegan en las democracias, usted considera que la misma:

“Juicio Político”, en cuanto al papel que juegan en las democracias.						
	Fa	fa	Fr	Fra	%	%a
Colisiona con la Democracia	10	1	0.06	0.06	5.78	5.78
[2]	9	10	0.05	0.11	5.20	10.98
[3]	29	39	0.17	0.28	16.76	27.75
[4]	31	70	0.18	0.46	17.92	45.66
Complementa a la Democracia	94	164	0.54	1.00	54.34	100.00
	173		Fuente: Investigación propia.			

“Juicio Político”, en cuanto al papel que juegan en las democracias.

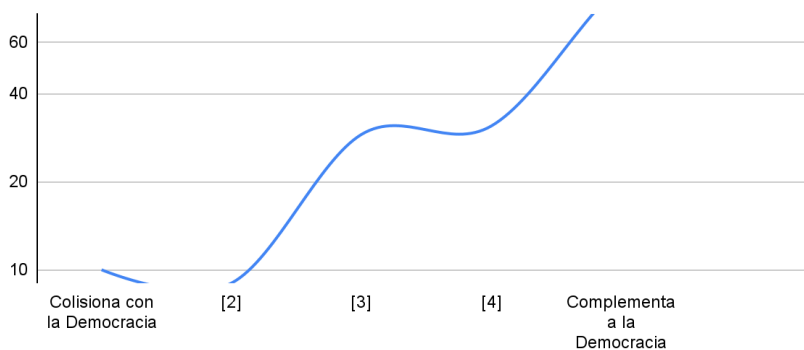


Fuente: investigación propia.

Experiencia con los juicios políticos.

La cuestión de lo que constituye un delito punible ha sido fundamental en casi todos los procesos de impeachment y en cuanto a ello existen dos puntos de vista fundamentales. Uno que limita la causal a los delitos penales. Otro que lo lleva a considerar incluso los fracasos. De los resultados no se puede inferir, sin embargo, que en cuanto a los puntos de vistas ciudadanos ellos son mayormente democráticos en una gran amplitud. Una muy pequeña minoría piensa que ellos no son democráticos, es decir que no hacen a la experiencia de la democracia, a su usual desempeño. Los que así lo consideran no llegan a sumar el 20%.

“Juicio Político”, en cuanto al papel que juegan en las democracias.



Fuente: investigación propia.

P: A partir de su propia experiencia, usted considera que los Juicios Políticos son:

Los Juicios Políticos son:						
	Fa	fa	Fr	Fra	%	%a
No Democráticos	14	1	0.08	0.08	8.09	8.09
[2]	16	17	0.09	0.17	9.25	17.34
[3]	26	43	0.15	0.32	15.03	32.37
[4]	27	70	0.16	0.48	15.61	47.98
Democráticos.	90	160	0.52	1.00	52.02	100.00

	173	Fuente: Investigación propia.
--	-----	-------------------------------

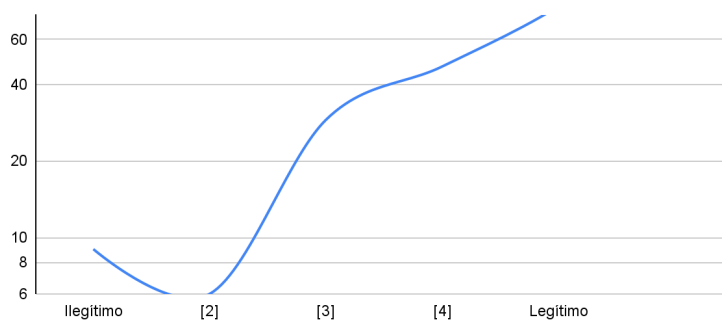
Experiencia con la ley de Intervención.

Tal cual dijimos anteriormente la experiencia con los impeachment es positiva mayormente y aún más la experiencia puntual con la ley que regula la intervención de las municipalidades...

P: ¿Cómo juzga la legitimidad de la implementación de los mecanismos de la Ley N°

317 “Que reglamenta la intervención a los gobiernos departamentales y/o a los gobiernos municipales”?

Legitimidad de la implementación de los mecanismos de la Ley N° 317.



Fuente: investigación propia.

Congruentemente con lo anterior de nuevo tenemos que la ciudadanía confía mucho en el proceso de impeachment.

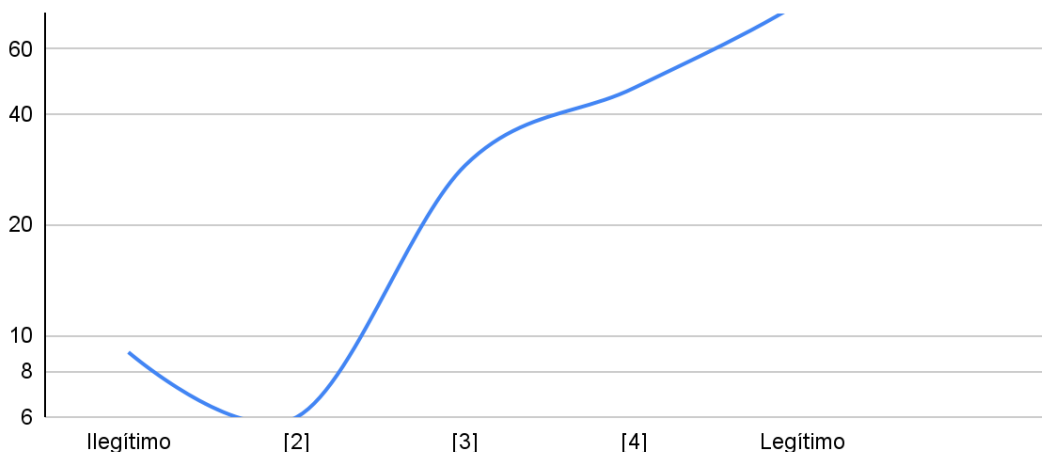
Legitimidad de la implementación de los mecanismos de la Ley N° 317.						
	Fa	fa	Fr	Fra	%	%a
Ilegítimo	9	1	0.05	0.05	5.23	5.23
[2]	6	7	0.03	0.09	3.49	8.72
[3]	29	36	0.17	0.26	16.86	25.58
[4]	47	83	0.27	0.53	27.33	52.91
Legítimo	81	164	0.47	1.00	47.09	100.00
	172	Fuente: Investigación propia.				

Impeachment y política.

Este enfoque puede tomarse tanto como un instrumento de control político-institucional como una herramienta para preservar la institucionalidad al hacer uso de funcionarios que no son relevados de sus funciones.

P: En cuanto al componente político del proceso de implementación de los mecanismos de la Ley No 317 “Que reglamenta la intervención a los gobiernos departamentales y/o a los gobiernos municipales”, usted lo encuentra:

Legitimidad de la implementación de los mecanismos de la Ley N° 317.



Fuente: investigación propia.

En concordancia con las respuestas anteriores, hallamos que, en general, se halla que no está mal el actuar político en un juicio que justamente se llama “político”. El acuerdo sobre el punto es casi unánime.

Ilegítimo	11	1	0.07	0.07	6.51	6.51
[2]	7	8	0.04	0.11	4.14	10.65
[3]	35	43	0.21	0.31	20.71	31.36
[4]	48	91	0.28	0.60	28.40	59.76
Legítimo	68	159	0.40	1.00	40.24	100.00
	169	Fuente: Investigación propia				

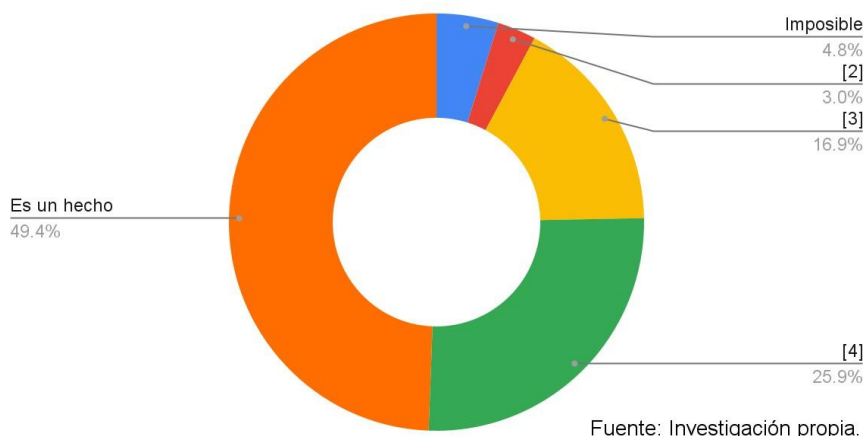
Desconfianza en procesos políticos.

El declive de la confianza política en los países occidentales es probablemente un reflejo de un declive más amplio del respeto a la autoridad provocado por el desarrollo de la cultura postmaterial. Al dar por sentado su bienestar, la gente ya no necesita la protección del gobierno y empieza a cuestionar y evaluar a sus líderes en base a criterios más rigurosos. Sin embargo hasta ahora hemos visto casi un total acuerdo en cuanto a lo que respecta a la legitimidad de los impeachment desde diversos puntos de vista.

Al parecer el trueque político, como dejamos entrever en algún lugar, no es algo necesariamente mal visto si persigue una articulación efectiva del poder.

P: ¿Cuál es la probabilidad que considera en cuanto a los posibles trueques políticos en torno a la intervención a los gobiernos municipales?

Posibilidad de trueques en la implementación de la Ley N° 317



Posibilidad de trueques en la implementación de la Ley N° 317						
	Fa	fa	Fr	Fra	%	%a
Imposible	8	1	0.05	0.05	4.82	4.82
[2]	5	6	0.03	0.08	3.01	7.83
[3]	28	34	0.17	0.25	16.87	24.70
[4]	43	77	0.26	0.51	25.90	50.60
Es un hecho	82	159	0.49	1.00	49.40	100.00
	166	Fuente: Investigación propia.				

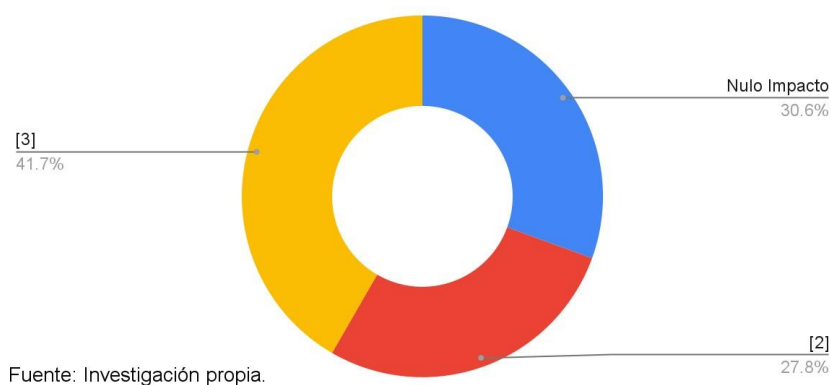
Impacto.

Evaluar el impacto es una pregunta altamente subjetiva. Cada cual lo ha entendido seguramente desde el lugar que le ha tocado ocupar dentro del drama que ha visto o del que ha participado. Sin embargo, no por eso las respuestas a este cuestionamiento deja de tener su importancia. Las respuestas arrojan el siguiente gráfico.

P: ¿Cuál es el impacto de la implementación de los mecanismos de la Ley No. 317

<<Que reglamenta la intervención a los gobiernos departamentales y/o a los gobiernos municipales>> en la ciudadanía afectada?

Impacto de la implementación de los mecanismos de la Ley N° 317.



Es decir, mayormente, y sin necesidad de un desglose más sofisticado, se puede deducir que en general estas intervenciones no tienen impacto en la ciudadanía, ya sea en lo que se refiere a servicios o en cualquier otro aspecto. O al menos así lo percibe la misma ciudadanía.

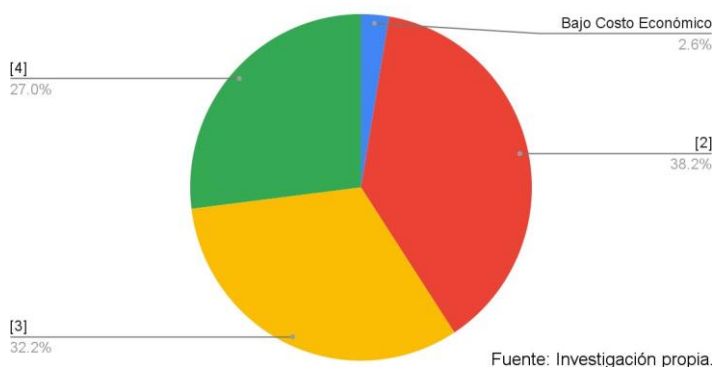
Impacto de la implementación de los mecanismos de la Ley N° 317.						
	Fa	fa	Fr	Fra	%	%a
Nulo Impacto	44	1	0.31	0.31	30.56	30.56
[2]	40	41	0.28	0.58	27.78	58.33
[3]	60	101	0.42	1.00	41.67	100.00
[4]	0	101	0.00	1.00	0.00	100.00
Total Impacto	0	101	0.00	1.00	0.00	100.00
	144	Fuente: Investigación propia.				

Los procesos de destitución en cuanto a sus costes.

Los procesos de destitución erogan altos costos. De hecho, cualquier suceso que perturbe el normal desarrollo de cualquier institución conlleva consecuencias imprevisibles cuyos costos nunca se pueden estimar. Los encuestados han percibido mayormente ellos de la manera en que se refleja en el cuadro que sigue.

P: En general, la implementación de los mecanismos de la Ley No. 317 “Que reglamenta la intervención a los gobiernos departamentales y/o a los gobiernos municipales” tiene para los Municipios, en cuanto a gastos.

Costos del impeachment.



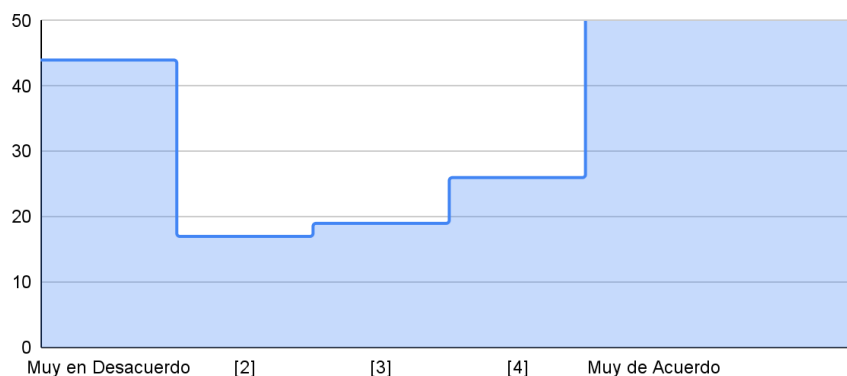
Costos del impeachment.						
	Fa	fa	Fr	Fra	%	%a
Bajo Costo Económico	4	1	0.03	0.03	2.63	2.63
[2]	58	5	0.38	0.41	38.16	40.79
[3]	49	54	0.32	0.73	32.24	73.03
[4]	41	95	0.27	1.00	26.97	100.00
Alto Costo Económico	0	95	0.00	1.00	0.00	100.00
	152	Fuente: Investigación propia.				

La posibilidad de la elección de un viceintendente.

A nadie le gusta la idea de hacer crecer el Estado. Tal vez esta pregunta debería haber llegado el agregado que forma parte de la idea central de esta tesis. Sin embargo, no. Así tal cual, ha servido mejor para mostrar cuan importante es la variedad que ofrece la misma, su propiedad. La respuesta ha sido ligeramente varia. La hemos ordenado interpretadas en la medida de lo posible.

P: La elección de un Intendente Municipal y de un Vice-Intendente Municipal será similar a la de los parlamentarios suplentes.

La elección del Intendente Municipal y de un Vice-Intendente Municipal será similar a la de los parlamentarios suplentes.



Fuente: investigación propia.

Es fácil de observar que la gente está más de acuerdo que en desacuerdo. Aún así y como dijimos al comienzo, no hay que perder de vista ese importante 43% que se muestra muy en desacuerdo.

La elección del Intendente Municipal y de un Vice-Intendente Municipal será similar a la de los parlamentarios suplentes.						
	Fa	fa	Fr	Fra	%	%a
Muy en Desacuerdo	44	1	0.26	0.26	25.58	25.58
[2]	17	45	0.10	0.35	9.88	35.47
[3]	19	64	0.11	0.47	11.05	46.51
[4]	26	90	0.15	0.62	15.12	61.63
Muy de Acuerdo	66	156	0.38	1.00	38.37	100.00
	172	Fuente: Investigación propia.				

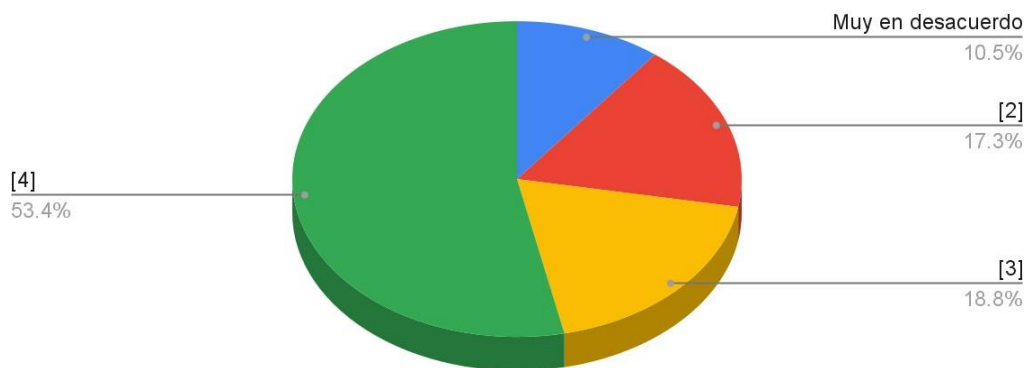
Designación

Muy pocas respuestas negativas en torno al tópico, se nota en el gráfico, existe tendencia positiva en torno.

¿Qué buscamos con el impeachment? En principio sólo remover a un mal administrador. No se está buscando torcer la voluntad popular en ningún sentido ni extender sobre el mismo algún sentido de vendetta.

P: ¿Considera razonable que el Intendente designe a alguien de su confianza y que sea miembro del mismo partido político para que ejerza la Jefatura de Gabinete mientras está pendiente la sustitución del mismo?

Designación por el Intendente de un sucesor de su mismo equipo.



Fuente: Investigación propia.

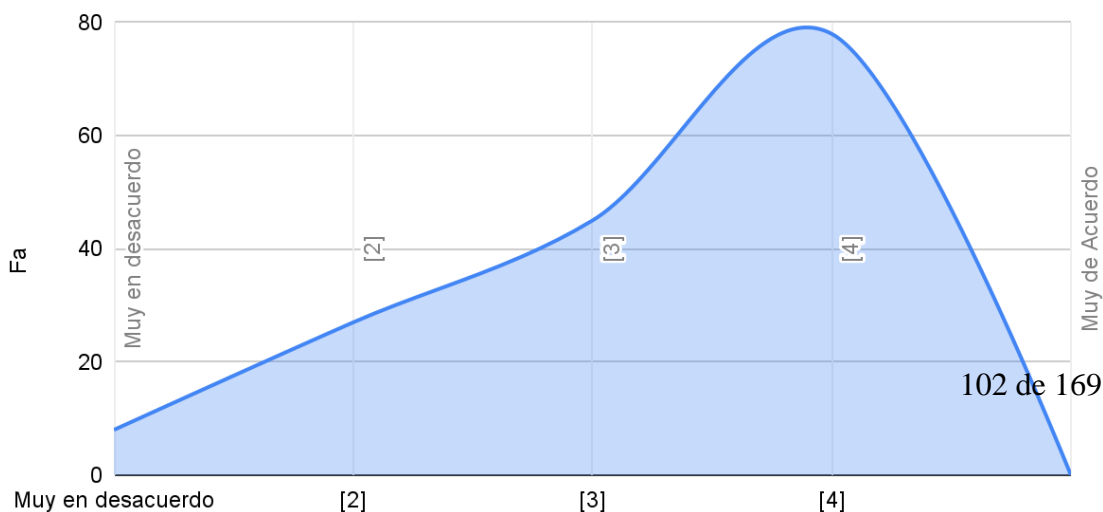
Designación por el Intendente de un sucesor de su mismo equipo.						
	Fa	fa	Fr	Fra	%	%a
Muy en desacuerdo	14	1	0.11	0.11	10.53	10.53
[2]	23	15	0.17	0.28	17.29	27.82
[3]	25	40	0.19	0.47	18.80	46.62
[4]	71	111	0.53	1.00	53.38	100.00
Muy de Acuerdo	0	111	0.00	1.00	0.00	100.00
	133		Fuente: Investigación propia.			

Partidos Políticos y Democracias.

Algunas personas creen que los partidos políticos son hoy más débiles que en el pasado, pero esta opinión no es universal. Debido a la extrema polarización actual, muchas personas son más leales a su propio partido político, y la supresión de votantes y los esfuerzos de movilización dirigidos por los partidos políticos dan a los líderes de los partidos una mayor influencia que nunca. Sin embargo, he aquí los resultados de una pregunta controversial.

Los partidos políticos son consustanciales a la Democracia.						
	Fa	fa	Fr	Fra	%	%a
Muy en desacuerdo	8	1	0.05	0.05	5.06	5.06
[2]	27	9	0.17	0.22	17.09	22.15
[3]	45	54	0.28	0.51	28.48	50.63
[4]	78	132	0.49	1.00	49.37	100.00
Muy de Acuerdo	0	132	0.00	1.00	0.00	100.00
	158		Fuente: Investigación propia.			

Los partidos políticos son consustanciales a la Democracia.



Fuente: investigación propia.

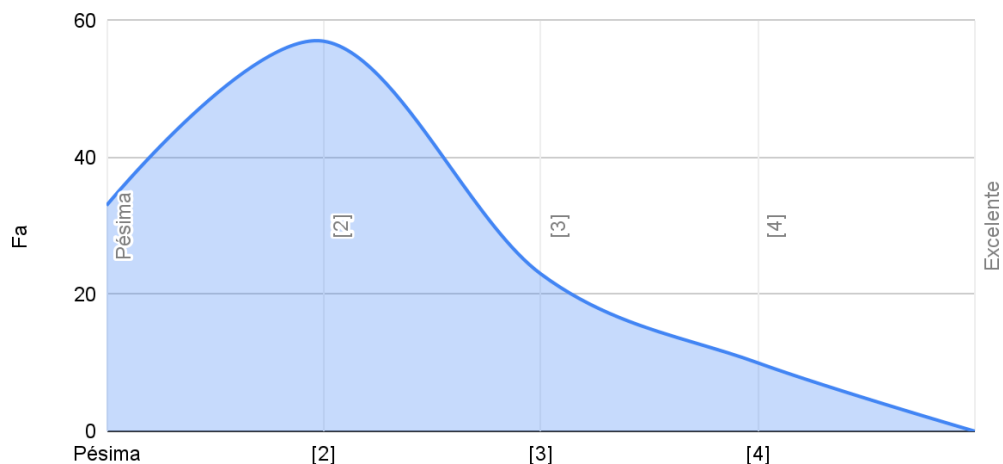
11. Participación ciudadana.

Hemos visto una participación ciudadana inusual en las últimas elecciones municipales, por lo tanto son de extrañar las respuestas dadas en cuanto al tópico. Sin embargo este suele ser un punto débil en toda democracia. La democracia requiere participación: Un sistema democrático formal no garantiza por sí solo el respeto, la protección y el cumplimiento de los derechos.

P: ¿Qué calidad puede asignar a la participación ciudadana en las votaciones?

No hace falta realizar ningún tipo de cálculo para notar que las respuestas tienden a ser negativas en cuanto a la participación ciudadana.

Participación Ciudadana.



Fuente: investigación propia.

Los partidos políticos son consustanciales a la Democracia.						
	Fa	fa	Fr	Fra	%	%a
Muy en desacuerdo	8	1	0.05	0.05	5.06	5.06
[2]	27	9	0.17	0.22	17.09	22.15
[3]	45	54	0.28	0.51	28.48	50.63
[4]	78	132	0.49	1.00	49.37	100.00
Muy de Acuerdo	0	132	0.00	1.00	0.00	100.00
	158		Fuente: Investigación propia.			

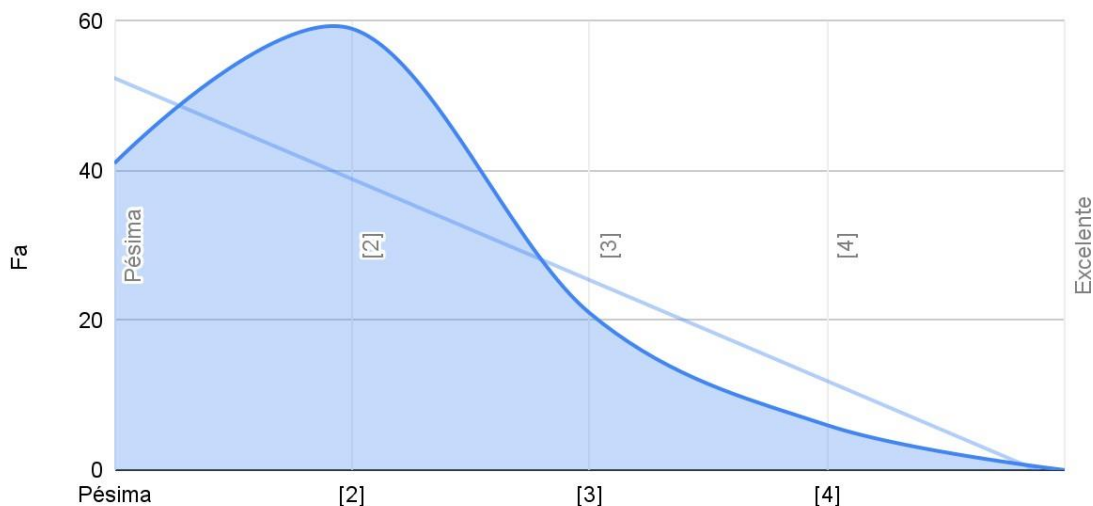
Municipalidad Vs. Gobierno Central.

No se observa mayormente ninguna percepción positiva en este sentido. Parecería que dado que nuestro país tiene una organización política distinta a la de sus vecinos la fricción sería menos notoria.

Los resultados en cuanto a este punto son más bien tirando a malas, la percepción de estas relaciones son notoriamente males y una gran cantidad de persona lo califica con un extremo que no usan en ninguna otra respuesta: pésima.

P: ¿Cuál es su percepción en torno a las relaciones de las Municipalidades con el Gobierno Central?

Relaciones Municipio y Gobierno Central



Fuente: investigación propia.

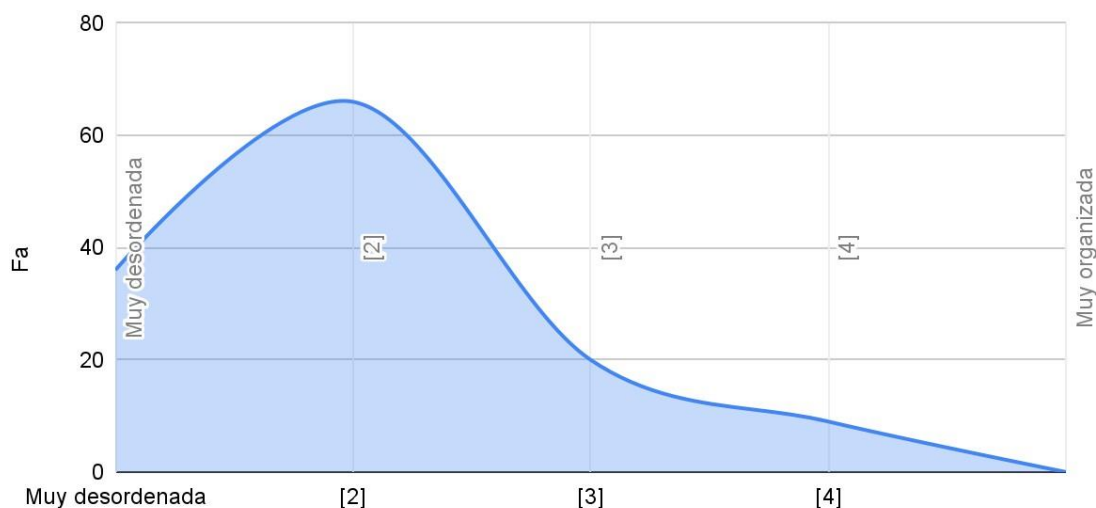
Relaciones Municipio y Gobierno Central						
	Fa	fa	Fr	Fra	%	%a
Pésima	41	1	0.32	0.32	32.28	32.28
[2]	59	42	0.46	0.79	46.46	78.74
[3]	21	63	0.17	0.95	16.54	95.28
[4]	6	69	0.05	1.00	4.72	100.00
Excelente	0	69	0.00	1.00	0.00	100.00
	127		Fuente: Investigación propia.			

Organización de los municipios.

La percepción de que los municipios son organizaciones desorganizadas parece ser unívoca. No hay que tomar estas respuestas como un real indicador de que lo son. Quizás si una pregunta 16 fuera sobre la organización del Estado Central corriera la misma suerte. Comprender las respuestas en los siguientes cuadros.

P: La organización de los Municipios es, mayormente:

Organización de los municipios.



Fuente: investigación propia.

Organización de los municipios.						
	Fa	fa	Fr	Fra	%	%a
Muy desordenada	36	1	0.27	0.27	27.48	27.48
[2]	66	37	0.50	0.78	50.38	77.86
[3]	20	57	0.15	0.93	15.27	93.13
[4]	9	66	0.07	1.00	6.87	100.00
Muy organizada	0	66	0.00	1.00	0.00	100.00
	131		Fuente: Investigación propia.			

Entrevistas Mandato

En general los entrevistados se mostraron contestes en cuanto a la idea que tienen los mismos del mandato. Más de uno conocía a fondo la cuestión y alguno incluso apuntó que muchas palabras, quizás la mayoría, no están determinadas y que dependen, según unos, del uso que se les de y según otros del significado que tengan, de la carga de información que transmitan; pero que el problema era sólo la punta del iceberg de cientos de problemas lingüísticos que cabría por el momento dejarlos en su sitio.

Un poco a la manera de Humpty-Dumpty y Alicia en <<Through the Looking-Glass>> en donde el personaje insiste en llamar a las cosas por un nombre distinto del que tienen y en donde la protagonista le corrige diciendo que tienen otro. Como siempre, la discusión se polariza, el uno dice que tiene derecho a llamar a las cosas como desee, la otra a que cada cosa tiene un nombre. <<Lo importante es saber el significado de cada palabra>>, dice. <<Lo importante es saber quién manda>>, le responden. En esta discusión, como vemos, el significado social le gana al significado semántico.

De cualquier manera todos tenían una clara conciencia de qué es lo que quería decirse cuando se decía representación en el aspecto político y que este difería un tanto de la representación en el entorno jurídico, aunque conservaba alguno de sus aspectos.

Pero entonces empezaban las pequeñas grandes divergencias. En primer lugar en la accountability. Muchos mencionaron que la maquinaria judicial ha usado de un artículo que pena la mera administración deficiente para atacar a muchos titulares de ejecutivos municipales y que la administración deficiente, sin más, no podría servir para ello. Se entiende como administración deficiente en estos casos la que no ha obtenido los resultados esperados aunque el actor haya puesto el control necesario en ella.

Como Dhal, como otros autores, también consideraron que hay sectores que no están suficientemente representados, y que esta circunstancia constituía uno de los desafíos más importantes de la democracia de solución casi imposible en corto tiempo ya que nuestra democracia en particular debería crecer mucho más para llegar a proponerse tal tarea, que, dicho sea de paso, ninguna democracia del mundo ha logrado solucionar.

En cuanto al mandato imperativo, el artículo referente a ello de la Constitución Nacional goza de buena salud y aceptación. Los entrevistados mayormente opinan que, aunque la unidad del partido pueda sufrir, es importante seguir asegurando ese derecho a los representantes electos con el fin de que realicen su trabajo con la menor injerencia partidaria.

Ninguno avistó problema alguno en la figura del Viceintendente propuesta. Algunos, claro, reaccionaron por el lado del crecimiento del estado. No es para menos. Desde hace 200 años que se habla de achicar el estado y el estado no deja de crecer. Pero cuando se les explicó que la figura a crearse no tenía mucho que ver con las formas en que se la implementado en los países vecinos, indicaron que en ese sentido la representación no sufriría, sobre todo teniendo en cuenta de que ambos serían electos en la misma ocasión.

En cuanto a su necesidad, todos convinieron en que sería conveniente examinar y debatir su inclusión en nuestro sistema de elección de autoridades municipales, que ya ha sido aprobado por el órgano legislativo nacional.

Aquellos entrevistados cuyos países ya lo habían implementado no reaccionaron de esta forma ciertamente sino que indicaron algunos tips en cuanto a las funciones administrativas del mismo, los cuales tuvimos que interrumpir, para explicar que en nuestro caso no tendría ninguna y agradecer sin embargo por la buena predisposición.

En Brasil existe la figura de “Vice Prefeito” o ViceIntendente y tiene rango constitucional, específicamente en el art. 29 “El Municipio se regirá por una ley orgánica, votada dos veces, con un intervalo mínimo de diez días, y aprobada por dos tercios de los miembros de la Cámara Municipal, que la promulgará, atendiendo los principios establecidos en esta Constitución, en la Constitución del respectivo Estado y los siguientes preceptos: 1. la elección del Prefecto, del Vice-prefecto y de los Vareadores, para un mandato de cuatro años, mediante votación directa y simultánea realizada en todo el Estado”

Por otro lado señalaron que es comprensible que, a la luz de la relación entre la base y la necesidad de recursos a asignar, creo que sería conveniente, para evitar incurrir en gastos adicionales, dirigir a los empleados de otros organismos a colaborar en el funcionamiento de la oficina respectiva.

Si las funciones y competencias están definidas de forma clara, exacta y de acuerdo con la legislación aplicable, no hay razón para pensar lo contrario.

Democracia

La calidad de los entrevistados nos sirvió de mucho para iniciar la conversación en donde otros podrían haberla dejado. A pesar de que consideraron la polisemia de la palabra democracia, coincidieron, más o menos, en que es más probable que se establezca una democracia saludable cuando se combinan actitudes que favorecen el gobierno democrático con restricciones a la capacidad de los presidentes o primeros ministros para ejercer su poder político. Es decir, en principio estaban de acuerdo, al menos teóricamente, con las intervenciones. Pero cuando se articularon los problemas que estos traen coincidieron en que algún tipo de remedio habrá que darles y que justamente este es el signo de la democracia, el traer en sí las herramientas para resolver las dificultades.

Coincidieron en que la mayoría de los procedimientos de impugnación han girado en torno a la cuestión de lo que constituye su materia, lo cual no deja de ser paradójico pues es como si a un reo se lo cite para averiguar si una conducta suya es o no delito y así poder castigarlo y mientras tanto ¿qué pinta él allí en la discusión? Es preferible que se restrinja los motivos a sólo los delitos penales, dijeron algunos. Existe un fuerte argumento para que el impeachment sólo se utilice en los casos más graves, como cuando se comete una causa específicamente mencionada en la Constitución o cuando se comete un delito. Cualquier duda sobre la gravedad de un delito, o sobre la conducta o los motivos del jefe de un ejecutivo, debería resolverse a su favor. Este es el precio que se paga por tener un jefe del ejecutivo verdaderamente independiente; alguien tiene que dar las órdenes. Pero asimismo todos expresaron que tal vez las causas han ido difuminando con el uso hasta ser una amenaza fantasma.

En este sentido, consideró alguno que debe iniciarse un proceso de debate que redunde en un fortalecimiento del sistema democrático de debate como consecuencia de su planteamiento en la discusión, así como en un sano objetivo de dotar de dinamismo y mayor gestión al órgano ejecutivo local.

En cuanto a la posibilidad de que pudiera existir algún problema a nivel constitucional, los entrevistados más bien señalaron que no existe ningún agravio a la Constitución, ni materia que incomode a nuestro texto constitucional. Es más, la Constitución habla de un cargo importantísimo el Defensor del Pueblo. Y la ley creó el cargo de ViceDefensor del Pueblo y nadie cuestiona eso como inconstitucional porque no existe ninguna. Habrá que reglamentar bien los casos y formas de sustitución. En un país, una cultura como la inglesa no haría falta. Basta con el cambio. Pero en nuestra región, no Paraguay, en la región, en todas partes, donde rige un derecho, como se dice euroatlántica, europea, francesa o española, de dar muchas vueltas, habría que ser muy específicos.

Se resaltaron como virtudes fundamentales de un proyecto de esta naturaleza, primero el que es totalmente armónico y coherente con nuestra Constitución Nacional en cuanto a la soberanía popular. La soberanía reside en el pueblo que la ejerce conforme lo establece esta comunidad de leyes. Contiene una orientación clara: la protección y la garantía de la soberanía popular: que la misma no sea sometida, subordinada o manipulada por acuerdos políticos o coyunturales mayorías representativas. Y segundo, que trae una gran estabilidad política, una gran tranquilidad política. Porque cualquiera que quiera manipular, buscar generar un movimiento destituyente, como dice hoy día, etc., ya sabe quién va a ser el que va a sustituir, el viceintendente. Y de hecho en cuanto a lo del intento de juicio político hubo incluso hasta el período parlamentario influyó mucho quién era el vicepresidente y que estaba en el Senado. Influyó mucho. Así que es un tema no sólo justificado, sino necesario. Y urge. Está sucediendo ahora en municipios importantes. En los pequeños ni hablar. Pero hubo conflicto. O complot o maniobra legislativa municipal, porque no tenemos esta figura. Y por último, el obstáculo que va a encontrar. El que le van a decir que va a haber más gastos. Sin embargo, con un encuadre correcto, como el hecho de que no se le debe pagar un salario mientras no esté en el cargo, especialmente en el caso de despido, se podría argumentar que no es un coste innecesario. Esto es especialmente cierto en situaciones como el despido, la dimisión, la ausencia y similares. El intendente desempeña un papel fundamental en estas situaciones.

Su establecimiento sería oportuno en términos de cubrir la vacante que podría dejar el Intendente Municipal, dotándolo de un espacio adicional de representación ante la ciudadanía, sumando funciones de gestión y administración municipal encomendadas

por el órgano ejecutivo municipal, vinculación con otras instituciones y poderes públicos canalizando con un adecuado seguimiento las iniciativas y actividades municipales, entre otras consideraciones.

Representación.

Los entrevistados concordaron en que las opiniones de los ciudadanos sobre el funcionamiento de su democracia son dispares. La mayoría de los ciudadanos reconoce una crisis de la democracia cuando se produce. También concordaron que es un sistema muy difícil de medir aun cuando todos nos pongamos de acuerdo en cuál ha de ser su contenido lato.

En general, los índices agregados no reflejan los cambios que se producen en el interior de un país, como cuando los ciudadanos pierden la fe en las instituciones mayoritarias, como los partidos, los parlamentos y los gobiernos, mientras mantienen un alto nivel de fe en las instituciones no mayoritarias (policía, administración, poder judicial, bancos centrales).

En general los entrevistados enlazaron inmediatamente el tema de la representación con el tema de la democracia. Las palabras no tienen un significado definido nunca sino que más bien convoca una especie de nube que es su significado.

Desde mediados de la década pasada se ha producido un descenso constante de la fe en los parlamentos, aunque la confianza en la policía, los tribunales constitucionales y la burocracia sigue siendo significativamente mayor que la confianza en los partidos políticos o los parlamentos.

La participación de los ciudadanos en los asuntos municipales se verá reforzada como consecuencia del dinamismo, la inmediatez y la gestión que proporciona el nuevo sistema, que reafirmará su compromiso ético, moral y profesional con el cargo.

Con respecto al caso puntual que nos ocupa la concordancia acerca de que el mismo servirá a la democracia manteniendo la decisión de las urnas casi fue unánime. Casi. Alguno arguyó que entonces es como que no cambiará nada. Cuando se le recordó que la remoción se dirige al mal administrador, o mejor, al pésimo administrador y no es una forma de acceder al poder y que quien accede al poder por esa vía debería estar más bien preocupado por las circunstancias que lo llevaron hasta allí antes que feliz y sonriente ante las cámaras, y dando grandes zancadas en la explanada como quien ha ganado algo, pues dijo que sí que eso también era cierto pero conservaba su parecer.

Varios habían vivido muy de cerca el tema electoral y los temas relacionados con el trauma que genera la destitución de intendentes en la vida pública. La primera cuestión tiene dos variantes, que es lo que la propia ley prevé: la inhabilitación derivada del orden natural de las cosas, como la muerte o la incapacidad, etc. La segunda cuestión es la que la propia ley predice: la inhabilitación resultante de la incapacidad o la muerte. Aunque no hace falta decir que las otras no tienen sus propios problemas, es incuestionable la que la intervención ha producido. Hay dos puntos a destacar sobre la intervención de los municipios. Primero, cómo se diseña dentro del marco legislativo, y segundo, cómo la propia Constitución habla de un tema puramente político de mayorías que se generan primero en la Junta Municipal, ambos abordados en la intervención. También se da en el nivel Departamental, pero nos limitaremos sólo al nivel Municipal. Después de un tratamiento político del 100 por ciento en la Cámara de Diputados por una cuestión de números en la que a veces se decide la suerte de varios municipios en una sola sesión o por una cuestión política que hace a un dirigente muy emergente, de repente hay un interés de una mayoría que empuja a la destitución del intendente, a la intervención y a la posterior destitución, una vez que se ha designado al interventor o a la persona encargada de cubrir la vacante, en este caso el interventor. Ya es una cuestión de cuántas personas hay. La otra cuestión es que, como consecuencia de las últimas modificaciones de la Ley Orgánica Municipal, ahora también se exige la dimisión del intendente. Para que pueda presentarse a la reelección, que es una posibilidad según nuestro sistema electoral. En consecuencia, se presentan dos escenarios. Creo que una ley hará una contribución importante a la paz política, así como a la institucionalidad, de la cual el valor sustantivo es el análisis, el respeto al mandato popular, el respeto al voto de no pueblo en un cuerpo legislativo o en varios cuerpos legislativos, para decidir la suerte de un número importante de personas que fueron convocadas a votar en una elección municipal para elegir a su intendente es el valor sustantivo.

Un entrevistado señaló que en varias ocasiones en la Ciudad de Pedro Juan Caballero se ha requerido la figura del Viceintendente... El caso más emblemático fue la destitución de la intendente municipal, la Sra. Angélica Valdez, lo que dio lugar a una gran cantidad de tensión política en esa ciudad.

Partidos Políticos.

Existe un consenso general acerca de que los partidos políticos son esenciales para la democracia. Todos los entrevistados expresaron, en más o en menos que sin ellos, habría caos. Como ya anunciara uno de los investigadores que hemos citado, el sistema bi partidista parece ser una formación común en las democracias.

Aquí y ella surgió el tema del concepto de institucionalización del sistema de partidos y sus consecuencias para el estudio de la política. Un sistema de partidos institucionalizado implica la estabilidad de la rivalidad partidista, la existencia de partidos con raíces más o menos estables en la sociedad, la aceptación de los partidos y las elecciones como instituciones legítimas.

En más o en menos se habló de un sistema de partidos como un conjunto de interacciones normalizadas entre partidos que compiten entre sí. Es decir que, aunque algunas reglas y regularidades de la forma en que compiten los partidos son discutidas y están sujetas a cambios, se observan generalmente, si no se reconocen universalmente. El concepto de sistema también implica que las piezas que lo componen sean continuas. Cuando el número de partidos relevantes disminuye o aumenta, un nuevo mecanismo ocupa su lugar.

Unos días antes de fallecer, el Dr. Cano Radil estuvo en directo con quien escribe estas líneas y con la clase de Derecho Electoral de la Escuela Judicial. Su concepción de institucionalización de los partidos políticos variaba de éste, ya que mencionaba que los del Paraguay eran como franquicias. Es obvio que el Dr. Cano Radil dramatizaba un poco justamente para mover a la discusión sobre tan importante punto. No nos referimos a esa clase de institucionalización con los participantes.

Otro punto que llamó la atención fue que para el Tribunal Superior de Justicia Electoral los actores son los partidos políticos... En lugar de las instituciones del Estado, los partidos políticos sirven para hacer participar a los ciudadanos y hacer funcionar el gobierno, pero los diputados son miembros de un órgano del Estado, el Parlamento. En este sistema, las actas electorales o las credenciales sólo se entregan a los diputados elegidos, no al partido político de referencia. La conclusión es obvia: un grupo político extraestatal no puede nombrar o destituir legítimamente a los miembros de un órgano del Estado. La gente vota a los candidatos, no a los partidos, legalmente. Al dar candidatos con una clara identificación política y ---se supone--- preparados por el partido, éste se involucra en el proceso activando, promoviendo y facilitando la participación de los candidatos en el proceso. Los diputados y senadores, y no los partidos políticos o los grupos parlamentarios que no son miembros de la Cámara, componen el Parlamento.

Esa disonancia es un tanto preocupante y es preocupación se expresó siempre que se tocó el tema de los partidos políticos.

La principal ventaja es que se acabaría la puja interna en las Juntas Municipales; además en caso de intervención de la Intendencia Municipal, en los primeros 3 años del mandato, en caso de ser destituido el intendente municipal, se tiene que llamar necesariamente a una nueva elección en el distrito respectivo.

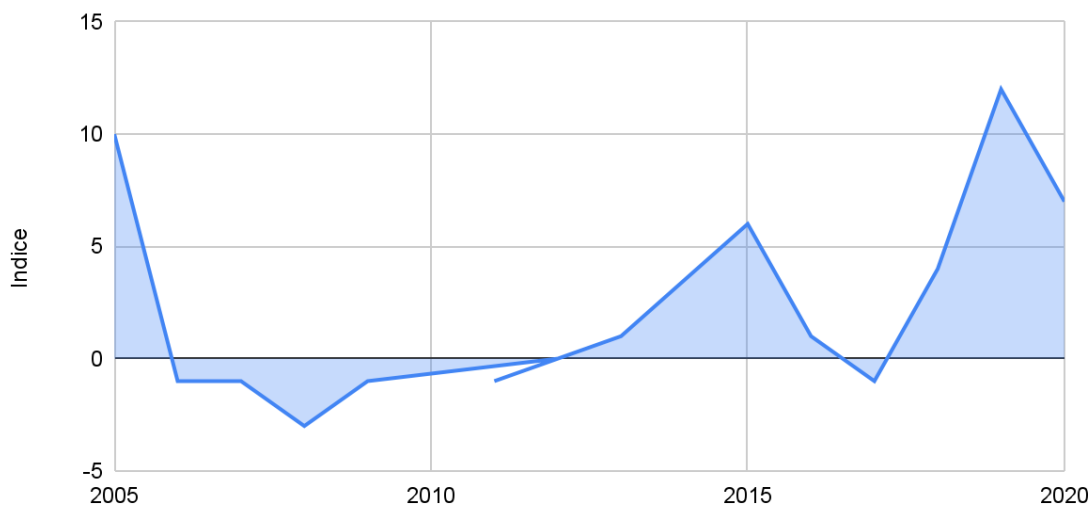
Solicitudes de Intervención a Municipalidades Aprobadas y Denegadas desde 2005 hasta 2021.

El gráfico muestra en números crudos (raw) el crecimiento de las solicitudes de intervención de las municipalidades a través de los años. Resulta obvio que es una herramienta de uso cada vez más común. Habrá muy poca posibilidad de que entre el 2005 y el 2020 hayan empeorado tanto las dirigencias, y sí que hayan aprendido a usar (mal) de una herramienta disponible.

La pandemia cortó lo que podría haber sido una curva exponencial iniciada en el 2018. Ahora estamos volviendo a la normalidad.

Como se puede notar en él, no todos los pedidos son aprobados, no todas las plegarias son atendidas; la presión, sin embargo, en los últimos años ha crecido, casi como en uno de esos modelos matemáticos en donde una pequeña perturbación, digamos un pequeño municipio de pequeña infraestructura y presupuesto discreto que en principio no tendría manera de llamar mayormente la atención, arrastra tras de sí a otro, regido por un signo distinto, que a su vez arrastra tras sí a otro de signo distinto otra vez, y así una vez y otra, hasta crear la mariposa del caos, en un ir y venir de

Índice



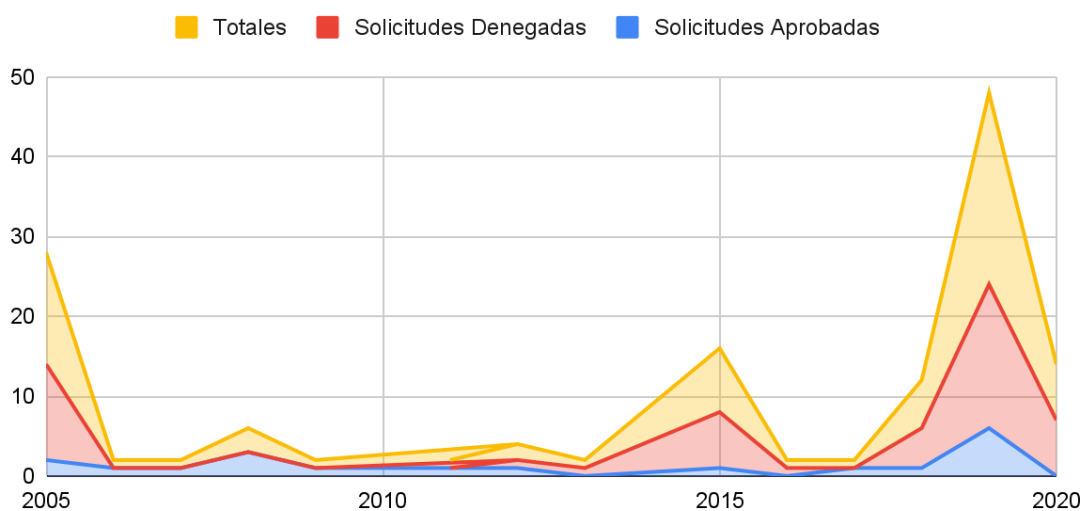
Fuente: investigación propia.

apuestas cada vez más grandes en torno al Gran Juego.

He aquí un sencillo índice elaborado simplemente simplificando ambos datos de signos distintos, los aprobados y los no aprobados. Son los mismos datos de la tabla anterior pero en ella se ven con mayor claridad la manera en que ha recidido los pedidos de intervención y su conjunción con los períodos electorales. Luego la ola se levanta cada vez con mayor fuerza porque aquello que no se ha logrado con las urnas aún puede lograrse por otros medios.

Tal cual hemos señalado en varios momentos de nuestro trabajo, este es el principal problema, la visión de la oportunidad de tomar el poder. Y el político no es un juríconsulto ni un filósofo, es un hombre dado a hacer cosas antes que pensar en ellas, por lo que si ve la oportunidad simplemente lo hará. No abogamos acá porque los políticos sean irreflexivos, al contrario: la sensatez es una garantía del poder. Pero es bueno también convenir que un político no se pondrá a cavilar eternamente acerca de si la acción es mejor que la no acción.

Solicitudes Aprobadas, Solicitudes Denegadas y Totales



Fuente: investigación propia.

Al sumar los valores obtenemos el gráfico que antecede. En principio no nos aporta más datos

que los anteriores, pero nos será útil para reputar algunos guarismos estadísticos que nos de una idea del peso de estas solicitudes a través del tiempo.

$$SD = \sqrt{\frac{\sum |x - \bar{x}|^2}{n}}$$

La media aritmética = 4,8 La variación estándar = 4,5

Naturalmente esa ratio de SD se explica por sí misma si miramos de nuevo los gráficos. El fenómeno se ha intensificado en los últimos años luego de haber estado dormido por algún tiempo. Los datos tomados están muy dispersos.

CONCLUSIONES

En América Latina, donde las realidades políticas y económicas son similares a las de nuestro país, la figura del Viceintendente, no es utilizada, al menos no de la manera en que se propone en esta tesis. Con particularidades que varían de un país a otro, todos ellos poseen una nota común: alrededor del Viceintendente se crea toda una organización burocrática que no pocas veces pesa dentro del presupuesto del municipio. En estos países, el concepto que se formó del Viceintendente va casi siempre embebido dentro de la figura del vicegobernador. Para practicar un mejor análisis, sin embargo, no figuraría un problema el separar los países en descentralizados y los países federales.

Solo para mencionar y poner de ejemplo, en la Provincia de Corrientes, hay Departamentos Ejecutivo y Legislativo o Deliberativo, respectivamente, para los gobiernos estatales creados en 1913 y 1960 y de nuevo en 1993. El Intendente Municipal es elegido por el gobernador con la venia del Senado, y lo venía haciendo desde 1913. Fue elegido por el Concejo Deliberante en 1960 en una contienda no disputada al frente de los concejales de representación partidaria, y fue elegido directamente por el pueblo en 1993. Otro añadido de la reforma de 1993 fue la creación del viceintendente, que fue elegido y llegó al cargo de la misma manera. En 1913, el ejecutivo municipal duró dos años, en 1960 cuatro años y en 1993 dos años. Según las leyes aprobadas en 1993, estos funcionarios sólo pueden ser elegidos por un mandato consecutivo. Al igual que los requisitos para ser diputado provincial, como la ciudadanía natural o legal, el requisito de ciudadanía y residencia de cuatro años, y la edad de veintidós años, el Intendente y el Viceintendente deben cumplir las mismas normas ([Beck, 2018](#)). Naturalmente que estas reglas cambiarán de provincia en provincia.

En la Rioja, por tomar otra casi al azar, el artículo 169 de la Constitución provincial establece un gobierno municipal organizado según un modelo claramente presidencialista, con poderes ejercidos por un Departamento Ejecutivo en manos de un intendente municipal electo y un Departamento Deliberativo en manos de un Concejo Deliberante presidido por un viceintendente municipal electo ([Montbrun et al., n.d.](#))

El intendente y el viceintendente son elegidos directamente y por mayoría simple de votos por los habitantes del municipio, según el artículo 171 de la Constitución provincial. Ejercen sus funciones por un período de cuatro años, y pueden ser reelegidos bajo los mismos criterios que el Gobernador y el Vicegobernador. Esto significa que sólo pueden ser reelegidos una vez en un corto período de tiempo. Los concejales serán elegidos directamente por los ciudadanos del municipio, distribuyendo los cargos según el método proporcional (D'Hont). La ley garantiza que las mujeres y los hombres tengan las mismas posibilidades en el proceso de elección. Pueden ser reelegidos en el futuro. Por último, se establece que para ejercer el cargo de Intendente, Viceintendente o Concejel, se deben cumplir y mantener las mismas calificaciones que se exigen para ejercer el cargo de Diputado Provincial. En caso de "ausencia, suspensión, dimisión, fallecimiento, incapacidad o excedencia" del Intendente, el

Viceintendente asume las funciones de éste.

Estas formas, definidas en sus constituciones, y que luego se trasuntan en una determinada forma de organización que le corresponde, incide mucho en cuanto a la creación de las figuras que mencionamos: en los países federales, vemos diferencia de la responsabilidad electoral en cada estado que tiene su propia autonomía.

En los estados unitarios, como el nuestro, existe un único centro de poder dividido de acuerdo a las funciones constituyentes, legislativa, judicial, y ejecutivo, esta concepción que nuestra constitución consagra UN EQUILIBRIO DE PODERES. En su Artículo Tercero la Constitución declara que el pueblo ejerce el Poder Público por medio del sufragio. El gobierno, en tanto, es ejercido por los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial en un sistema de separación, equilibrio, coordinación y recíproco control. Ninguno de estos poderes puede atribuirse, ni otorgar a otro ni a persona alguna, individual o colectiva, facultades extraordinarias la suma del Poder Público.

En 1990, se aprobó una reforma del código electoral. La reforma establece importantes modificaciones en la ingeniería electoral, algunas de las cuales fueron finalmente incorporadas a la Constitución de 1992 y otras que se dejaron de lado, como el derecho a presentar candidaturas independientes y el uso del ballottage para los cargos ejecutivos, ambos derogados.

Además de las reformas electorales antes mencionadas, la Constitución de 1992 introdujo cambios en la estructura de poder del Estado con el fin de restablecer el equilibrio. Los fundamentos constitucionales de estos apartados pueden remontarse a la historia constitucional del país. Durante la dictadura, la evolución de los asuntos políticos estaba regulada por dos importantes textos legislativos. La Carta Política (Decreto del General José Félix Estigarribia, 1940) y la Constitución Nacional (con modificaciones en 1967 y 1977) rigieron desde 1954 y 1963, y desde 1963 hasta 1989, respectivamente. La Carta Política de 1940 estableció un Poder Legislativo unicameral, que sigue vigente en la actualidad. La Constitución de 1967 restableció el sistema bicameral de gobierno en el país. Además, la Constitución refuerza la dictadura autocrática patrimonialista, y su reforma de 1967 "refuerza el autoritarismo presidencial al concentrar la suma del poder público en el Presidente de la República y subordinar los demás poderes a su Ejecutivo".

Ante estos antecedentes, la Asamblea Constituyente paraguaya estableció la figura del Gobernador y de los gobiernos/juntas departamentales (artículo 161 de la Constitución Nacional del Paraguay de 1992) con el fin de descentralizar el poder del Presidente y desconcentrar la administración del Estado (artículo 161 de la Constitución Nacional del Paraguay de 1992). La disolución del Legislativo y la promulgación de Decretos-Leyes ya no son posibles para el Poder Ejecutivo. En consecuencia, se esfuerza por reconstruir un contexto histórico.

Para ello, es necesario restablecer un equilibrio que se había perdido debido a la antigua estructura política. Las prerrogativas constitucionales del presidente fueron recortadas por el Congreso. A lo largo de la historia de Paraguay, el papel activo del Congreso ha sido cada vez más prominente, lo que a menudo ha obligado a realizar largos esfuerzos de coalición parlamentaria para apoyar a los débiles gobiernos presidenciales ([Yore, 2019](#)).

Montesquieu en su teoría de la separación de poderes del estado, sostuvo que la debida distribución de las funciones ejecutiva, legislativa y judicial, era el mejor método para limitar el abuso del poder del monarca.

Montesquieu afirma en su teoría de la separación de poderes del Estado que las funciones legales de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial sólo pueden servir para limitar el uso arbitrario del poder y proteger la libertad y los derechos de los ciudadanos. Cuando se utiliza junto con otro concepto basado en la distribución del poder, puede impedir el uso arbitrario de la autoridad y proteger la libertad y los derechos de los ciudadanos. En consecuencia, propone un paradigma institucional en el que la diversidad inherente a una sociedad estratificada -como la inglesa- se integra formalmente en los poderes del Estado, en lugar de ser meramente reconocida.

Fue exclusivamente el principio de la distribución jurídica el que centró los debates posteriores que dieron origen a las constituciones modernas, debates que se inspiraron ciertamente en la teoría de Montesquieu y que, de paso, la transformaron en un pilar fundamental de la organización de los Estados. En una disputa que duró más de dos siglos, los juristas se enfrentaron sobre el alcance de este principio, con los partidarios de la autonomía absoluta de cada autoridad frente a los que impulsan su separación relativa ([Fuentes, 2011](#)).

En los gobiernos unitarios existe otro clima con respecto a los gobiernos locales. Es un primer aspecto vinculado con la autonomía de los gobiernos municipales, o sea, su capacidad de toma de decisiones fiscales en cuanto a recursos y gastos. La autonomía depende del tipo de organización del

gobierno (federal-unitario) y de las responsabilidades asignadas a cada nivel de gobierno por la Constitución y las Leyes. En la región predominan los gobiernos unitarios: trece versus cuatro federales (Argentina, Brasil, México y Venezuela).

La organización político-institucional del país determina, en gran medida, la forma de relación entre los niveles de gobierno, la capacidad de decisión de cada uno y las posibilidades y formas de control de los niveles superiores de gobierno. En los países federales la relación entre el gobierno nacional y los gobiernos de nivel intermedio es una relación entre principales; entre los de nivel intermedio y las municipalidades es una relación principal-agente, excepto en Brasil, país en el que las relaciones entre los tres niveles de gobierno son entre principales. En Brasil, los municipios son miembros de la Federación; en otros países, como la Argentina, solo tienen esa jerarquía los dos primeros niveles de gobierno. En los países unitarios predominan las relaciones principal-agente con un solo principal, que es el gobierno nacional (Eguino et al., 2010)

El Paraguay.

El modelo territorial histórico del Paraguay se basaba en unas pocas ciudades pequeñas con poca población, que estaban vinculadas al sector público y al comercio, y que estaban rodeadas de zonas rurales dominadas por una densa agricultura familiar y campesina, con cientos de pequeños pueblos y asentamientos, que históricamente eran complementarios a las estancias ganaderas y los obrajes. Como resultado de una serie de causas interconectadas, este modelo territorial ha evolucionado y se ha vuelto más complejo en las últimas décadas. Entre ellas, la creciente importancia de las ciudades de todos los tamaños, con industrias emergentes y una tendencia consolidada de descentralización de los servicios urbanos, particularmente los financieros y educativos, así como el comercio mayorista. Así, Paraguay está viviendo un proceso de transformación sin precedentes, pasando de un modelo territorial caracterizado por la baja movilidad espacial, la presencia de una fuerte economía campesina, el uso de pocos recursos y un enfoque endógeno, a un modelo más abierto con fuerte movilidad espacial y descentralización, así como una vinculación a la exportación de productos energéticos y agrícolas por parte de los grandes terratenientes.

La planificación urbana había sido tradicionalmente jerárquica y centralizada, con centros históricos (plazas, iglesias, comisarías, distritos comerciales y edificios gubernamentales) reinando sobre los barrios integrados en la capital y las ciudades del "interior". Este sistema está evolucionando; en la actualidad, toda la región metropolitana de Asunción (así como sus ciudades periféricas) se está desarrollando de forma significativa, pero la capital, Asunción, se mantiene estable, a pesar de que conserva su posición como capital del país. Otras experimentan un gran crecimiento, impulsado por la expansión de la agroindustria (sobre todo la producción de cereales y oleaginosas a gran escala) y el comercio (Concepción, Encarnación, Ciudad del Este, Pedro Juan Caballero, etc.).

Un estudio (Sili, 2019) halló que la pobreza, el desempleo y la desintegración social son los problemas más acuciantes señalados por los intendentes, a los que sigue la escasez de carreteras como problema más acuciante. Más del 60% de los alcaldes del país consideran que estos problemas son los más difíciles de tratar en sus respectivos municipios.

Los municipios de todo el país experimentan los problemas más difíciles. La falta y el deterioro de las infraestructuras y los servicios públicos ocupan el tercer lugar en la lista de preocupaciones.

Otras cuestiones planteadas por los alcaldes son la degradación del hábitat y del medio ambiente, la falta de infraestructuras básicas (como el agua y el saneamiento), la insuficiencia institucional de los municipios, así como la delincuencia y la inseguridad, especialmente en los municipios más grandes, entre otras. Es evidente que las dificultades descritas por los intendentes y sus equipos técnicos no son problemas meramente imaginados, sino que son el resultado de una realidad estructural que contiene hechos e indicios que permiten valorarlos como tales.

Con este panorama sería un despropósito crear una figura que, solucionando un problema, cree otro aún más acuciante: el del crecimiento del gasto presupuestario. En efecto, ese sería el único error que no habría de cometerse y la razón por la cual algunos países optaron por eliminar la figura.

Así el caso de Colombia, aunque también se argumentó que se debía a otras razones.

Conclusión final.

La figura del Viceintendente que propone la tesis no sólo es viable sino necesaria. Se ha conversado con persona muy embebidas del tema electoral, se han corrido las encuestas en un campo más general. Se ha compilado información nueva para la producción de la presente conclusión.

Aunque rápidamente establecido el problema, que por demás era obvio para alguien que está en el medio político, mediante la compilación de los antecedentes, la solución tardó más tiempo en formarse, hasta que el parecer de los expertos, la consulta con la gente hizo posible confirmar su forma definitiva.

Más de uno podría creer que dictar leyes, o, para ser más concretos, la ley que acá se sugiere, no será sino un parche para un problema más profundo.

Por más de que no sea materia de nuestro humilde trabajo, concordamos con ese sagaz lector. Quizás entienda que la educación en la democracia sea la respuesta definitiva, por ejemplo.

Pero, educados que todos fuéramos en esa difícil disciplina, ¿terminará por ello la lucha por el poder?

Cuando una comunidad valora los bienes tangibles o simbólicos, y estos bienes suelen ser escasos, la política es el ejercicio de la autoridad al más alto nivel para definir quién puede adquirirlos y cómo puede obtenerlos. La política como fuente de conflicto es inevitable en estas circunstancias.

Así que básicamente esa es nuestra recomendación principal para otros estudios, el de indagar si es posible en una sociedad cualquiera equilibrar tan bien los poderes que los representantes puedan hacer su tarea sin el continuo agujijón del poder, que, por otro lado, es justamente lo que hasta allí le ha llevado.

Este trabajo necesariamente tendrá que estudiar una mejor composición y distribución del poder de manera a que la decisión de muchos no quede al final del día, en manos de unos pocos.

Otra recomendación sería averiguar si leyes específicas han tenido el resultado esperado. Por ejemplo, hace tiempo que se dictó la ley 1/92, ¿se han conseguido los fines perseguidos por tal ley?

Porque es usual que una ley específica no reporte los beneficios que se esperaban --los cuales corresponden en justicia-- sino resultados totalmente contrarios, lastimosamente. Y que interrogados los propulsores, redactores y estudiosos de la misma, no imputen la falla a la mala redacción, a una pobre lección del instituto jurídico modificado, sino que recurren a una de las miles de variantes que nuestra imaginación ha creado de la Cristo: que aún no ha llegado su tiempo.

Este estudio deberá munirse de los recaudos básicos de la interpretación jurídica y deberá ser lo bastante amplio porque deberá hacer referencia a la forma en que los tribunales actúan realmente al aplicar el derecho existente a situaciones concretas para ser eficaz. Para que la noción de técnica sea descriptiva y no prescriptiva (descriptiva de las normas, no expresiva de las mismas). Por supuesto, nada impide establecer orientaciones sobre cómo "los tribunales deben proceder en la aplicación práctica del derecho" desde el punto de vista de unos axiomas presupuestos. Este tipo de teoría normativa del procedimiento, por otra parte, sería el esbozo de un estado de derecho distinto, y sería de poca utilidad tanto para los intérpretes doctrinales como para los juristas prácticos a la hora de determinar cómo se decidirá un conflicto legal concreto por parte de los tribunales (Ross, 1974).

Referencias

- Agüero, A., & Braceli, O. (2003). Análisis de las Estructuras de los Municipios de la Provincia de Mendoza. *V Seminario Nacional de Red Muni. La Reforma Municipal Pendiente. Perspectivas y Prospectivas. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. Mendoza: Universidad Nacional de Cuyo.*
- Aini, Q., Zaharuddin, Z., & Yuliana, Y. (2018). Compilation of Criteria for Types of Data Collection in Management of Research Methods. *APTISI Transactions on Management (ATM)*, 2(2), 97–103. <https://doi.org/10.33050/atm.v2i2.787>
- Alfonzo, P. (n.d.). *PROYECTO DE LEY: QUE CREA LOS VICE GOBERNADORES Y VICE INTENDENTES, Y LA CREACION DE JEFE DE GABINETE EN LAS GOBERNACIONES Y MUNICIPIOS*. Retrieved August 25, 2021, from <http://silpy.congreso.gov.py/expediente/103358>
- Beck, H. H. (2018). Constituciones correntinas del siglo XX. Estudio comparativo. *Nordeste*, 16, 119–130.
- Bernazza, C., & Ranero, M. (n.d.). *SITUACIÓN, PRINCIPIOS Y CONVICCIONES QUE GUÍAN LA REFORMA MUNICIPAL EN LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES*. 21.
- Boix, C. (1999). Setting the Rules of the Game: The Choice of Electoral Systems in Advanced

- Democracies. *The American Political Science Review*, 93(3), 609–624.
<https://doi.org/10.2307/2585577>
- Cómo Asunción se convirtió en “madre” de más de 70 ciudades de Sudamérica hace 480 años. (n.d.). *BBC News Mundo*. Retrieved October 17, 2021, from
<https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-40920828>
- Corcuff, P., & García, M. V. (2016). El político y el científico *. *Andamios*, 13(31), 157–174.
- Cox, G. W. (1997). *Making Votes Count: Strategic Coordination in the World's Electoral Systems*. Cambridge University Press.
- Dahl, R. A. (2000). *On democracy*. Yale Univ. Press.
- Díaz-Bravo, L., Torruco-García, U., Martínez-Hernández, M., & Varela-Ruiz, M. (2013). La entrevista, recurso flexible y dinámico. *Investigación En Educación Médica*, 2(7), 162–167.
[https://doi.org/10.1016/S2007-5057\(13\)72706-6](https://doi.org/10.1016/S2007-5057(13)72706-6)
- (DOC) ENCUESTA Trabajo | Miguel Luque—Academia.edu. (n.d.). Retrieved September 29, 2021, from https://www.academia.edu/19475347/ENCUESTA_Trabajo?from=cover_page
- Dovi, S. (2015, December 10). *Hanna Pitkin, The Concept of Representation*. The Oxford Handbook of Classics in Contemporary Political Theory.
<https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780198717133.013.24>
- Eberhardt, M. L. (2020). La revocatoria de mandato a nivel subnacional en Argentina: Normativa y casos. *Cuestiones Constitucionales Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, 1(42), 181.
<https://doi.org/10.22201/ij.24484881e.2020.42.14341>
- Eguino, H., Porto, A., Pineda Mannheim, C., Garriga, M., & Rosales, W. (2010). *Estudio de las características estructurales del sector municipal en América Latina*.
- Folgueiras Bertomeu, P. (2016). *La entrevista*.
<http://diposit.ub.edu/dspace/handle/2445/99003>
- Fuentes, C. (2011). MONTESQUIEU: TEORIA DE LA DISTRIBUCIÓN SOCIAL DEL PODER. *Revista de Ciencia Política (Santiago)*, 31(1), 47–61.
<https://doi.org/10.4067/S0718-090X2011000100003>
- Gaxie, D. (2017). Democracy and Elites. *Corvinus Journal of Sociology and Social Policy*, 8(3), 17–37.
<https://doi.org/10.14267/cjssp.2017.3S.02>
- Gimenez, A. (n.d.). PROYECTO DE LEY: QUE ESTABLECE DE LA INCLUSION DEVICE GOBERNADORES Y VICE INTENDENTES AL CODIGO ELECTORAL PARAGUAYO. Retrieved August 25, 2021, from <http://silpy.congreso.gov.py/expediente/4351>
- Gomá Lanzón, Fernando. (2018, January 31). De por qué alterar continuamente las leyes puede ser antidemocrático [Blog]. *HayDerecho*. <https://www.hayderecho.com/2018/01/31/alterar-continuamente-las-leyes-puede-antidemocratico/>
- Grumm, J. G. (1958). Theories of Electoral Systems. *Midwest Journal of Political Science*, 2(4), 357–376. <https://doi.org/10.2307/2108721>
- Hegemony and Culture. (n.d.). Retrieved September 30, 2021, from <https://press.uchicago.edu/ucp/books/book/chicago/H/bo5959994.html>
- Joinson, A. N. (2001). Self-disclosure in computer-mediated communication: The role of self-awareness and visual anonymity. *European Journal of Social Psychology*, 31(2), 177–192.
<https://doi.org/10.1002/ejsp.36>
- Kalyvas, S. N. (2018). The Rise of Christian Democracy in Europe. In *The Rise of Christian Democracy in Europe*. Cornell University Press.
<https://doi.org/10.7591/9781501731419>
- La revocatoria de mandato a nivel subnacional en Argentina: Normativa y casos. (n.d.). Retrieved August 23, 2021, from http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-91932020000100181
- Levine, D. H., & Molina, J. E. (2009). La calidad de la democracia en América Latina: Una visión comparada. *América Latina Hoy*, 45. <https://doi.org/10.14201/alh.2427> Ley N° 317 / REGLAMENTA LA INTERVENCION A LOS GOBIERNOS DEPARTAMENTALES Y/O A LOS GOBIERNOS MUNICIPALES. (n.d.). Retrieved April 8, 2021, from <https://www.bacn.gov.py/leyes-paraguayas/4790/reglamenta-la-intervencion-a-los-gobiernos-departamentales-yo-a-los-gobiernos-municipales>
- Lijphart, A. (1990). *THE POLITICAL CONSEQUENCES OF ELECTORAL LAWS, 1945-*

85. 84, 16.

- Lipset S M & Rokkan S. *Cleavage structures, party systems, and voter alignments: An introduction*. (Lipset S M & Rokkan S, eds.) *Party systems and voter alignments: cross-national perspectives*. New York: Free Press, 1967. P. 1-64. [Reprinted in: Lipset S M. (n.d.). 1.
- Llambías, J. J., & Raffo Benegas, P. J. (2012). *Tratado de derecho civil: Parte general*. Abeledo-Perrot.
- Marí Mollà, R., Bo Bonet, R. M., & Climent, C. I. (2010). Propuesta de análisis fenomenológico de los datos obtenidos en la entrevista. *Universitas Tarraconensis. Revista de Ciències de l'Educació*, 1(1), 113. <https://doi.org/10.17345/ute.2010.1.643>
- Markham, A. (n.d.). The Internet as research context. *Qualitative Research Practice*. Retrieved October 23, 2021, from https://www.academia.edu/1044107/The_Internet_as_research_context
- Merkel, W. (2014). Is There a Crisis of Democracy? *Democratic Theory*, 1(2). <https://doi.org/10.3167/dt.2014.010202>
- Montbrun, A., Porrás, A., Rodríguez, M., & Valenzuela, E. (n.d.). *EL REGIMEN MUNICIPAL DE LA PROVINCIA DE LA RIOJA*.
- Moreno, Fulgencio R. 1872-1933 (Fulgencio Ricardo) [WorldCat Identities]. (n.d.). Retrieved October 19, 2021, from <http://worldcat.org/identities/lccn-nr89009636/>
- Ordeshook, P. C., & Shvetsova, O. V. (1994). Ethnic Heterogeneity, District Magnitude, and the Number of Parties. *American Journal of Political Science*, 38(1), 100–123.
- Ortega y Gasset, J., & Moore, K. (1985). *The revolt of the masses*. University of Notre Dame Press. *Ortega_y_Gasset_Jose_La_rebelion_de_las_masas.pdf*. (n.d.). Retrieved October 8, 2021, from https://monoskop.org/images/f/f6/Ortega_y_Gasset_Jose_La_rebelion_de_las_masas.pdf
- Pitkin, H. F. (1972). *The Concept of Representation*. *Primary and Secondary Resources—Research Process—LibGuides at Northcentral University*. (n.d.). Retrieved October 21, 2021, from <https://ncu.libguides.com/researchprocess/primaryandsecondary>

- Primary and secondary sources.* (n.d.). Library. Retrieved October 21, 2021, from <https://www.library.unsw.edu.au/using-the-library/information-resources/primary-and-secondary-sources>
- Ramirez, A., & Yáñez, C. (2002). Enfoques Para El Estudio Del Gobierno Municipal En Relación Con Otros Niveles De Gobierno. *Ciencias de Gobierno*, 6, 11–26.
- Rethinking Duverger's Law: Predicting the Effective Number of Parties in Plurality and PR Systems – Parties Minus Issues Equals One*—TAAGEPERA - 1985—European Journal of Political Research—Wiley Online Library.* (n.d.). Retrieved September 30, 2021, from <https://ejpr.onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/j.1475-6765.1985.tb00130.x>
- Rodrigo, C. (2014). *Relaciones de gobierno e inestabilidad. El juicio político en la escala subnacional en Argentina. III*, 155–184.
- Rokkan, S. (1970). The Growth and Structuring of Mass Politics in Western Europe: Reflections of Possible Models of Explanation*. *Scandinavian Political Studies*, 5(A5), 65–83. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9477.1970.tb00472.x>
- Romero, R. N. (n.d.). *PARAGUAY RÉGIMEN MUNICIPAL*. 15.
- Ross, A. (1974). *On law and justice*. Stevens ; University of California Press.
- Sili, M. (2019). Estilos y lógicas de acción territorial. La experiencia reciente de los municipios del Paraguay. *Revista de Administração Pública*, 53(5), 917–941. <https://doi.org/10.1590/0034-761220180260>
- Sosa, J. C. (2018). *Experiencias de listas abiertas en El Salvador*. 22.
- Stokes, S. C. (1999). Political Parties and Democracy. *Annual Review of Political Science*, 2(1), 243–267. <https://doi.org/10.1146/annurev.polisci.2.1.243>
- Urbiniati, N., & Warren, M. E. (2008). The Concept of Representation in Contemporary

- Democratic Theory. *Annual Review of Political Science*, 11(1), 387–412.
<https://doi.org/10.1146/annurev.polisci.11.053006.190533>
- Vieira, M. B., & Runciman, D. (2008). *Representation*. Polity.
- Villa, J. L. (1983). Gobierno Municipal y Estado Autonomico. *Revista de administración pública*, 100, 2187–2201.
- Yore, M. (2019, July 8). La democracia paraguaya. Desde el ideal democrático a la crisis de la representación y la baja calidad. *Decidamos*.
<https://www.decidamos.org.py/2019/noticia/la-democracia-paraguaya-desde-el-i-deal-democratico-a-la-tesis-de-la-representacion-y-la-baja-calidad/>

Sobre el autor

Abogado egresado de la Universidad Columbia del Paraguay (2011), Escribano y Notario por la Universidad Católica Nuestra Señora de la Asunción (2014), Magister en Asuntos Públicos y Gobernabilidad (2020), Diplomado en Derecho Electoral por el Consejo de la Magistratura (2019), Diplomado en Didáctica Superior Universitaria por la Universidad Americana (2021), Doctor en Derecho Público con Énfasis en Gobernabilidad por la Universidad Columbia del Paraguay (2021).
Correo electrónico: ancho@anchoramirez.com