

UNIVERSIDAD COLUMBIA DEL PARAGUAY

DIRECCIÓN GENERAL DE POSGRADO

Maestría en Asuntos Públicos y Gobernabilidad

MAPyG

«Representación electoral y Listas Cerradas Desbloqueadas»

Juan Bartolomé Ramírez

Wilson Villalba

Autores

Prof. Dr. José María Caballero Galeano

Prof. Dra. Fanny Victoria Villalba de Caballero

Tutores

Asunción, Paraguay

2020

Representación electoral y Listas Cerradas Desbloqueadas.

Tesis presentada a la Dirección General de Posgrado  
de la Universidad Columbia del Paraguay como  
requisito parcial para la obtención del título de  
Magister en Asuntos Públicos y Gobernabilidad.

Asunción, Paraguay

2020

Juan Bartolomé Ramírez Brizuela.

Propuesta de mecanismo de sustitución institucional del Intendente. Creación de la figura del Viceintendente. Tesis de Doctorado. Doctorado en Asuntos Públicos y Gobernabilidad. Universidad Columbia del Paraguay. Asunción, Paraguay. 2021. XXXp.

Tutor: Sergio González

Tesis de Doctorado. Dirección General de Posgrado. Doctorado en Asuntos Públicos y Gobernabilidad.

Áreas temáticas: 1. Asuntos Públicos 2. Gestión Pública 3. Gobernabilidad.

Esta tesis de Doctorado fue evaluada y aprobada en fecha \_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_  
para la obtención del título de Doctor en Asuntos Públicos y Gobernabilidad por la Uni-  
versidad Columbia del Paraguay.

#### Miembros de la Mesa Examinadora

Prof. + Grado + Nombre Completo del Profesor. Institución.

Prof. + Grado + Nombre Completo del Profesor. Institución.

Prof. + Grado + Nombre Completo del Profesor. Institución.

## **Dedicatoria.**

Al creador,  
por estar siempre presente,  
a los que me dieron la vida,  
a la compañera de mi existir Carmen  
y al fruto de nuestro amor, Juan, Julio  
y Jorge.

## 1. Agradecimientos.

Gracias a la Universidad Columbia del Paraguay, por apoyarme decididamente en la Maestría, camino previo, para defender esta tesis doctoral, al cuerpo docente que nos acompañaron en todos los módulos, y fueron escudriñando saberes que fui incorporando en mi trabajo investigativo.

Un agradecimiento especial al profesor Tutor Dr Sergio Gonzles, quien con paciencia y presencia constante estuvo presente en cada etapa del proyecto.

Mi agradecimiento a la Dra. Estela Gonzales de Rojas Directora General de Posgrado de la Universidad Columbia del Paraguay.

No puedo dejar agradecer a mis compañeros de la maestría, la gran mayoría trillamos juntos los caminos de la maestría y ahora culminando este desafío, gracias por el apoyo de algunos resultó imprescindible en algunas circunstancias, y en todo tiempo se mostraron colaborativos, dispuestos a ayudar, con ganas de aprender y de auxiliar a lograr el mismo objetivo que el de ellos.

A mis colaboradores en las tareas de investigación el Abogado Magister Wilson Villalba y el Lic. Magister Juan B. Ramirez Vera, sus aportes fueron fundamentales para organizar mi investigación y darle sentido a mis ideas.

**Epígrafe.**

«Ningún hombre es lo bastante bueno  
para gobernar a otros sin su  
consentimiento».

Abraham Lincoln.

## 2. 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 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 Senadores, 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*.

### 3. 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 Senators, 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.

## Índice

<b>1. Agradecimientos.</b>	<b>VI</b>
<b>2. RESUMEN</b>	<b>VIII</b>
<b>3. ABSTRACT</b>	<b>IX</b>
<b>4. INTRODUCCIÓN.</b>	<b>1</b>

<b>5. TEMA</b>	<b>3</b>
<b>6. INTRODUCCIÓN.</b>	<b>6</b>
<b>7. CAPÍTULO 1</b>	<b>11</b>
7.1. TÍTULO . . . . .	11
7.2. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA . . . . .	11
7.3. FORMULACIÓN DEL PROBLEMA . . . . .	13
7.4. Pregunta Principal. . . . .	13
7.5. Preguntas Adicionales. . . . .	14
7.6. OBJETIVO DE LA INVESTIGACIÓN . . . . .	14
7.7. JUSTIFICACIÓN . . . . .	14
7.8. VIABILIDAD . . . . .	16
<b>8. CAPÍTULO 2: MARCO REFERENCIAL – TEÓRICO</b>	<b>17</b>
8.1. ANTECEDENTES . . . . .	17
8.1.1. Generales. . . . .	17
8.1.2. El juicio político. . . . .	21
8.1.3. Los gobiernos locales. . . . .	23
8.1.4. Antecedentes cercanos. . . . .	24

8.1.5. Antecedentes locales. . . . .	26
8.2. Fuentes Primarias. . . . .	28
<b>9. MARCO CONCEPTUAL</b>	<b>31</b>
<b>10.Representación.</b>	<b>39</b>
<b>11.Marco Legal.</b>	<b>56</b>
<b>12.Uso de encuestas y entrevistas.</b>	<b>56</b>
<b>13.Entrevistas y encuestas.</b>	<b>64</b>
<b>14.CAPÍTULO 3</b>	<b>67</b>
14.1. MARCO METODOLÓGICO. . . . .	67
14.1.1. ENFOQUE . . . . .	67
14.2. DISEÑO . . . . .	67
14.3. ALCANCE (nivel de investigación): . . . . .	67
14.4. ÁREA DE ESTUDIO . . . . .	67
14.5. DELIMITACIÓN. . . . .	67
14.6. POBLACIÓN Y MUESTRA . . . . .	68
14.7. VARIABLES. . . . .	68

14.8. CATEGORÍAS DE ANÁLISIS . . . . .	69
14.9. TÉCNICAS E INSTRUMENTOS. . . . .	69
14.10TRATAMIENTO DE DATOS. . . . .	69
14.11CONSIDERACIONES ÉTICAS . . . . .	70
14.12HIPÓTESIS. . . . .	70
<b>15.Resultados de las Encuestas.</b>	<b>71</b>
15.1. Los Gobiernos locales. . . . .	72
15.2. Prestación de servicios públicos. . . . .	73

## 4. 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 munirnos 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 electorarios 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 fué 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.

## 5. TEMA

La Honorable Cámara de Diputados es la Institución que por Constitución es responsable por el trámite de intervención de un Municipio, la misma es receptora del pedido de intervención remitido por la Junta municipal del municipio, que por mayoría absoluta de sus miembros comunican su decisión al , al Ministerio del Interior , que remitirá a la Cámara de Diputados de la Nación el pedido de intervención del municipio.

Para la aprobación de este pedido se requiere de mayoría simple de los miembros presentes en la sesión , que tratará la solicitud, de la aprobación del pedido de intervención por la Cámara de Diputados, si el resultado de la votación fuese favorable a la intervención, la cámara de diputados comunicará al Ministerio del interior , la decisión de otorgar su acuerdo legislativo .

A razón del Acuerdo otorgado por la Cámara de diputados , el poder Ejecutivo, decreta la intervención y la designación de un interventor, conjuntamente con el Ministro del Interior, dentro del plazo de quince días.

El interventor designado asumirá la dirección administrativa del ente intervenido, deberá implementar mecanismo y procedimientos necesarios para comprobar y aclarar los hechos que motivaron la intervención.

Transcurridos sesenta días de la administración de la municipalidad, deberá elevar un dictamen de su actuación al Poder Ejecutivo, darán participación del mismo a la Contraloría General de la República e inmediatamente remitirá a la Cámara de Diputados.

La Cámara de Diputados atenderá los méritos del dictamen, remitirá los antecedentes a la Comisión especial, conformada para el efecto y el cuerpo podrá destituir al intendente por mayoría absoluta de sus miembros.

La decisión de intervenir en sí termina siendo violatoria de los principios democráticos. Eso sin atender a las diversas notas de color que la misma suele conllevar.

El citado organismo tiene un manejo bastante voluble, ajustándose a las mayorías circunstanciales, y por lo general muy sectarias, con estas contradicciones y adecuándose a la realidad, los informes que recibe con el fin de iniciar el trámite correspondiente lo que suele dar espacio a la ocurrencia de peculiaridades. Hay veces en las cuales la Cámara de Diputados, no atiende ninguno de esos reclamos. En muchos casos se obtiene alguna mayoría por la formación de una mesa directiva y en una misma sesión, y sin parar mientes, se tratan, en la misma sesión, siete u ocho expedientes de intervención que son mandados enteramente a archivo. Eso se produce usualmente como un trueque político.

Por otro lado, hay casos en los cuales, a raíz de una intervención, se le destituyó al intendente sólo para que más tarde ese mismo intendente destituido consiga demostrar, primero ante el Tribunal de Cuentas, luego en la Justicia Electoral y finalmente en la Corte, que en el momento en que la Junta se reunió para hacer su destitución, en vez de estar la mayoría requerida, había un número menor de concejales. Es decir, que todo el procedimiento era nulo desde un principio. Y la Corte ha declarado tal nulidad, en la convicción de estar haciendo lo correcto al restañar la sangre de un muñón herido, pero con ello abriendo una vez más la herida infligida a la democracia.

De cualquier manera, y con prescindencia de cualquier resultado, en los casos en que la intervención tiene éxito, sucede algo que en sí es antidemocrático, porque una autoridad que fue electa por voluntad popular se ve despojado de su cargo mediante la decisión coyuntural que se forma en un lugar usualmente lejano: Asunción.

Nos referimos, a la capital del País como sede del Congreso Nacional, donde 80 diputados que representan a los 17 departamentos de nuestra República, sin ninguna acción activa, en la elección del munícipe a ser juzgado, se le es conferido la autoridad para aniquilar el voto de miles de ciudadanos que en justa eleccionaria decidieron en mayoría por elegir a su intendente.

La decisión que toma la Cámara de Diputados de intervenir un Municipio, independientemente de los pasajes anecdóticos señalados, degrada el valor simbólico del voto. Y destruye la confianza que tienen las personas en el sistema democrático.

Dispone el artículo 9 de la Ley correspondiente (Ley No 317 / REGLAMEN-  
TA LA INTERVENCIÓN A LOS GOBIERNOS DEPARTAMENTALES Y/O A LOS  
GOBIERNOS MUNICIPALES, n.d.):

«Artículo 9º.- Recibidos los dictámenes, la Cámara de Diputados podrá resolver por mayoría absoluta la destitución del Gobernador o del Intendente Municipal y en su caso de los Miembros de las Juntas Departamentales o Municipales, en base a las causales establecidas en la presente Ley.»

Determinar la calidad de democracia, sea cual fuere el objeto sobre el cual recae el análisis, es una tarea elusiva. Es muy probable que una persona tienda a calificar cualquier asunto de rasgo político como antidemocrático si es contrario a sus intereses. Aún así, existen constantes esfuerzos por señalar descriptores que estén fuera de toda opinión.

Entendemos que una tarea de esa naturaleza es ardua, aun cuando sean preclaras las mentes que la acometen. Supongamos, entonces, —dice una de ellas— que para lograr ciertos fines comunes, usted y varios cientos de personas más acuerdan formar una asociación. Cuáles sean los objetivos concretos de la asociación, podemos dejarlos de lado para centrarnos estrictamente en la cuestión que da título a este capítulo: ¿Qué es la democracia? (**dahl**).

Una filosofía de la calidad democrática se adhiere al principio de la democracia como mecanismo constitucional en el que los ciudadanos eligen quién les gobierna, tienen voz en las decisiones de política pública y hacen que los gobernantes rindan cuentas, todo ello en el marco de unos requisitos y derechos tácitos. El grado en que los ciudadanos participan en procesos de votación abiertos, equitativos y regulares, influyen en la toma de decisiones democráticas y hacen que los gobernantes rindan cuentas, y el grado en que son los verdaderos responsables de las decisiones y lo hacen en respuesta a la voluntad del pueblo, deciden el nivel de la democracia (**levine**).

## 6. INTRODUCCIÓN.

Según Adolfo Posada, la cuestión fundamental a la que se enfrentan los municipios es la determinación de sus relaciones políticas y constitucionales con el Estado del que forman parte, y que esta determinación es un componente esencial de toda la doctrina del régimen local (**villa**).

De este modo, la autonomía como término y categoría jurídico-política es .el símbolo de un renacimiento o de un cambio fundamental en los sistemas estatales, no tanto para apaciguar las instancias particularistas, sino para satisfacer las necesidades del Estado". No tanto para apaciguar las instancias particularistas condenadas a consumirse en los grandes procesos económicos de la época, sino para reconstruir los sistemas en sus dimensiones correctas para que su funcionamiento corresponda a las instancias políticas.

La soberanía constitucionalmente asegurada de los órganos soberanos —incluidos la de los municipios— ofrece así, en primer lugar, una estrecha asociación con los principios de la democracia y el pluralismo democrático que el propio texto constitucional pone en el frontispicio de sus normas reguladoras. Ciertamente es que el pluralismo que motivaría todo el ordenamiento jurídico se orienta en gran medida a preservar la libertad intelectual y la independencia ideológica política, así como la participación política de las personas afiliadas a los partidos políticos.

Un enfoque progresivamente coordinado de la sociedad podría ser una necesidad de la organización abierta, que fomenta y hace avanzar la coordinación de estrategias y servicios. Típicamente porque, en el arreglo para alcanzar la ejecución ideal, las partes y los deberes son delimitados por los círculos de participación. La institución de la municipalidad ha sido crucial para el funcionamiento de los cometidos que hemos especificado brevemente, y mientras que su naturaleza puede adaptarse a marcos de gobierno, centralizados o descentralizados, la municipalidad mantiene un carácter especial, así como una razón consistente: preservar la cohesión social de forma cercana a través de un gobierno independiente que garantice la disposición de administraciones abiertas bajo reglas de coordinación ya establecidas.

Además, es también la institución política de elección popular más cercana a la ciudadanía, justamente por las características de su propia gestión: servicios de empedrados, recolección de basuras, conformación de juntas de saneamientos, aprobación de loteamientos, aperturas de camino, tendido eléctrico, mejoramiento de las calles con empedrados, asfaltados o enripiados... Las primeras necesidades que demanda una comunidad son canalizadas a través de la institución y encuentran su respuesta en el municipio; ésta las satisface, dentro de las posibilidades presupuestarias y respetando los alcances de los servicios públicos que determine la ley.

El mestizaje biocultural entre los conquistadores hispanos y los pueblos indígenas que habitaban el territorio de la actual zona de Asunción es el origen de la cultura paraguaya contemporánea.

A diferencia de otras partes de América, la interacción cultural entre los conquistadores y los pueblos indígenas fue respetuosa y se procesó inicialmente como una alianza. Esto dio a cada uno de ellos la posibilidad de ver el pacto a la luz de sus propios intereses de supervivencia. Los guaraníes, como muchos otros pueblos con culturas y economías sencillas, disponían su sociedad en torno a un elaborado sistema de parentesco.

Entre el siglo XVI y finales del XVIII, la cuenca del Río de la Plata fue poblada y colonizada gracias a las riquezas que ofrecía la provincia de Paraguay. Como resultado, se convirtió en la principal portadora de influencias civilizadoras y del país así como en el principal foco de transición cultural de la nación ya que sus mestizos asumieron y desarrollaron sus diseños de desarrollo territorial, aparte de las regulaciones de la capital, Asunción, con ideas sobre representaciones sociales y simbólicas.

Asunción, madre de ciudades, «la civilización del río de la Plata no es obra de Europa; fue una empresa netamente asuncena» (Natalicio Gonzales citado en **bbc**) de aquel fuerte fundado por los españoles a orilla del río Paraguay, que fue erigido hace casi medio siglo se terminaría convirtiendo en la base de donde partieron todas las expediciones que establecieron más de 70 ciudades de Argentina, Bolivia, Brasil y nuestro país. Todo esa hazaña de conquista fue con la ayuda y participación de los Carios, la tribu de la parcialidad guaraní que habitaba la bahía de Asunción.

Un historiador paraguayo (**moreno**) ha establecido con rigurosas comprobación, la situación de las Naciones indígenas que ocupaban el Paraguay, la época de las migraciones guaraníca y su decisiva influencia en las exploraciones y conquistas por el lado del Atlántico.

Ya en el siglo XIX, la tierra de Paraguay se separó reclamando la independencia de todo control extranjero. Su soberanía política sólo fue alcanzada después de pasar por una intensa y profunda historia de vicisitudes para mantener su propia democracia y su autodeterminación. Durante este tiempo, el avance fue sacrificado a las enormes guerras que se conocen como la Triple Alianza, en la que la nación preservó sus tierras con una tenacidad que es realmente extraordinaria. El país se reconstruyó después de haber sufrido dos terribles genocidios en el transcurso de una generación: uno en el que murieron casi cien mil personas en Bolivia, y otro durante las guerras civiles que resultaron de sus intentos de aliarse con los países del eje o el recordado *saco mbyky* contra *saco puku*, o la cruenta rebelión del 47; en casi 50 años de insurgencia civil. En consecuencia, la historia paraguaya ha estado plagada tanto de paradójicos procesos de cambio social y económico como de repetidos esfuerzos por definir y reformar las estructuras del Estado. Sus ideas originales de aspiraciones políticas no se han hecho realidad debido a su necesidad de fuerza, pero debido a su tenaz determinación, los esfuerzos duraderos están conduciendo a ello.

Saltemos al momento histórico que vivía Paraguay como consecuencia del fin de un largo período de autoritarismo y consolidación del poder en la figura del poder ejecutivo, así como la consiguiente apertura y alteración de las estructuras.

La reforma de la ley electoral en 1990, que permitió por primera vez en la historia del país la elección directa de los intendentes municipales, fue el primer indicio significativo de las nuevas condiciones democráticas del país. En este contexto, se convirtió en tema de discusión la necesidad de una reforma constitucional la que, tras treinta años de dictadura, se consideraba un paso necesario para la democratización del sistema electoral y la creación de un nuevo orden político.

Desde la declaración de independencia de Paraguay, el estado unitario se ha convertido en la forma de gobierno dominante. La Constitución de 1992, en cambio,

establece un Estado unitario descentralizado. Esta descripción plantea inmediatamente la cuestión de cómo se pueden conciliar el principio del estado unitario y el principio de descentralización dentro del orden constitucional existente. La respuesta a esta pregunta se encuentra en la estructura y organización del estado, así como en su estructura territorial.

Dado que las funciones estatales sólo se distribuyen horizontalmente, el estado unitario como concepto constitucional, se concentra principalmente en la distribución de las funciones estatales. Como resultado, un Congreso Nacional realiza todas las funciones legislativas, los tribunales nacionales ejercen los poderes judiciales y el presidente ejerce todos los poderes ejecutivos.

En virtud del concepto del estado unitario, se elimina del ordenamiento constitucional paraguayo una distribución vertical de funciones, como la que se da en un estado federal, por una en la cual éstas también pueden ser delegadas en órganos legislativos y judiciales estatales o regionales.

Desde el punto de vista territorial, el concepto de descentralización es especialmente claro al considerar el orden político-administrativo paraguayo definido en la actual Carta Magna. En efecto, por primera vez en la historia, la Constitución de 1992 otorga a los departamentos autonomía administrativa y reafirma la ya existente de los municipios. En consecuencia, todos los departamentos y municipios son entidades territoriales descentralizadas según la Constitución. El hecho de que los gobernadores, los intendentes y los representantes de los consejos departamentales y regionales sean elegidos directamente por los ciudadanos se suma a este estatus legal. Las tres entidades territoriales (nivel nacional, departamental y municipal) encuentran así su propia legitimidad democrática, que puede considerarse una expresión de su descentralización política (**romero**).

Teniendo manifestado la figura de la Descentralización, las dos instituciones descentralizadas en su real dimensión son el Gobierno nacional y las intendencias, las Gobernaciones al no tener la capacidad de recaudación y la limitación de creación de impuestos departamentales, se ven circunscritos a las partidas presupuestarias que les habilite el Ministerio de Hacienda, previa aprobación del Presupuesto General de Gastos de la Nación, a su vez el Municipio tienen varias fuentes de ingreso, la más importante es

la del Impuesto inmobiliario, royalties, Tasas y Patentes. Con el crecimiento urbano de las ciudades, y un crecimiento sostenido del ejido municipal, ha crecido exponencialmente los recursos municipales, las inmobiliarias en la venta de lotes urbanos generan ingresos genuinos a los municipios, desde la aprobación de los planos de urbanización, hasta la titulación posterior de las fracciones aprobadas.

Esto es, descentralización de un poder , pero sin recurso podría definirse como un acto nulo, ya que carecería de un presupuesto fundamental que en este caso es justamente el presupuesto, es decir, la designación de una fuente presupuestaria genuina, esa es la realidad de las Gobernaciones, sin embargo los municipios son autónomos y autárquicos en su totalidad. El calendario Electoral Paraguayo, prevé dos procesos definidos, el primero y quinquenal es el que define las Candidaturas del Presidente y Vicepresidente, los que son electos en un binomio, una papeleta electoral, o en una sola opción invariable de voto electrónico, en el mismo proceso electoral se eligen Senadores Nacionales propuesto en lista Nacional, diputados Nacionales, representantes de sus departamentos, integrantes del parlamento Nacional y miembros de la Junta Departamental, como órgano legislativo departamental que integran el poder político con los Gobernadores de los 17 departamentos de la República; el segundo proceso es la elección de Intendentes Municipal y miembros de la Junta Municipal.

La segunda etapa electoral es la de las elecciones municipales: por la propuesta de este trabajo designaría a un Intendente Municipal y a un Viceintendente. Tal cual en las general se designa a un Presidente y a un Vicepresidente; la diferencia fundamental es que el Vicepresidente posee obligaciones establecidas en nuestra constitución Nacional, Art. 227. y nuestra propuesta no pretende el agrandamiento de las funciones ejecutivas o administrativas. Para el electo Viceintendente se le concede el derecho de suplir al electo, en caso de impedimento o ausencia temporal o vacancia definitiva.

Debido a la incertidumbre y a los nuevos problemas que surgen a medida que avanza el periplo electoral de las instituciones, así como a la misma historia de la praxis política y al estado de caos, conspiración, desgaste innecesario de las instituciones políticas y pérdida de tiempo en que se ven envueltos muchas veces los municipios de nuestro país, es necesaria la creación de la figura del Viceintendente Municipal.

## 7. CAPÍTULO 1

### 7.1. TÍTULO

Propuesta de mecanismo de sustitución institucional del Intendente.

### 7.2. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

Como se ha dicho anteriormente, desde la vigencia de la Ley Ley N° 317 “Que reglamenta la intervención a los gobiernos departamentales y/o a los gobiernos municipales” fué función constitucional de la Honorable Cámara de Diputados decidir las solicitudes de intervención presentadas. La secuencia de actos señalados por la ley, se ha cumplido en cada caso: la solicitud fue realizada por la Junta Municipal que, por mayoría absoluta, informó al Ministerio del Interior de su decisión. El Ministerio del Interior envió la solicitud a la Cámara de Diputados de la Nación. Cumplidos estos pasos, la mayoría simple de los miembros de la Cámara, fue suficiente para aprobar la solicitud de intervención. Si la votación resultó favorable a la intervención, la Cámara notificó en cada caso al Ministerio del Interior, transmitiendo de esta manera la decisión de aprobar la propuesta.

Tras la aprobación de la Cámara de Diputados, el Presidente de la República junto con el Ministro del Interior, nombró un Interventor, al que se le encomendó, según señala la ley, la intervención por un plazo de quince días.

La labor del interventor nunca fue una menor ni insumió poco tiempo: tuvo que establecer los instrumentos y procedimientos necesarios para investigar y aclarar las cuestiones que motivaron la intervención y elaboró y presentó un informe de sus actuaciones al Poder Ejecutivo, a la Contraloría General de la República y a la Cámara de Diputados después de sesenta días de estar al frente del municipio. La Cámara de Diputados evaluó el informe, lo pasó a la Comisión especial constituida al efecto, y la mayoría absoluta de los miembros de la Comisión destituyó al intendente. El proceso especificado contuvo siempre

un complicado proceso de seguimiento de los informes para iniciar ese procedimiento, lo que dió lugar a la comisión de errores. La Cámara de Diputados no estudió ni gestionó, muchas veces, ninguna de estas reclamaciones. La mayoría de las veces, el consejo de administración tuvo un gran protagonismo y, en una sola sesión, se estudiaron muchos expedientes de intervención y se remitieron a archivo.

Teniendo en cuenta esta vacía contienda en la que se embarcaron y continúan embarcándose la administración de las Instituciones Autónomas y Autárquicas que conforman los desmembramientos administrativos del Estado Paraguayo, con su cada vez más poderosa y creciente población en todos los municipios, y por ende en todos los Departamentos del Territorio Nacional, devino necesario realizar una revisión de las Instituciones y cargos electivos.

Ante este hecho social, surgió la necesidad política de crear un organismo que sustente un cargo electivo ya existente: el de Intendente Municipal en este caso, utilizando el marco legislativo legalmente definido.

Pensamos que el Viceintendente Municipal sería una figura equivalente a la ya actual figura del Vicepresidente, consagrada en nuestra Carta Fundamental, que cumplirá con la tan mentada necesidad de tener un Estado cada vez más ordenado y capaz de atender las necesidades de sus ciudadanos. Con una nota: a diferencia de la figura del Vicepresidente, que actualmente tiene funciones designadas y cuenta con un presupuesto propio ya establecido, la del Viceintendente quedará a la espera de que sea convocado a asumir el cargo; esto es, la idea no es agrandar el municipio con un cargo más, sino prever las situaciones en las que el orden democrático podría estar comprometido.

Así en base a la legislación comparada, con ejemplos muy cercanos en donde la figura ha de ser creada es utilizada —si bien no con las características señaladas en el párrafo anterior— entendimos que su implementación en nuestra legislación y código electoral es posible y necesaria.

Las tendencias hacia la globalización tecnológica, social y política fueron desde hace años ya, indicativas de las formas modernas de organizar las culturas hoy en día.

Las decisiones son también un paso más en el surgimiento de una tercera revolución democrática, en el hecho de que la nación ha trasladado esas funciones fuera del gobierno hacia lo global (**dahl**). Sin embargo, es probable que la globalización, la reorganización política y económica, así como la redefinición de los gobiernos municipales y de las funciones de la sociedad estén en marcha simultáneamente (**ramirez-yanez**, p. 12).

### 7.3. FORMULACIÓN DEL PROBLEMA

Nuestro código jurídico positivo 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 eleccionario, 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.

### 7.4. Pregunta Principal.

¿Cuáles son las implicancias de la creación de la figura del Viceintendente?

## 7.5. Preguntas Adicionales.

- § ¿Qué dificultades podría conllevar la creación del cargo electivo de viceintendente?
- § ¿Cómo se relacionaría la figura jurídica del viceintendente con construcciones doctrinarias de orden constitucional?
- § ¿Qué costo podría tener la figura del viceintendente en las elecciones?
- § ¿Cuál es la percepción de las cúpulas políticas y las autoridades electorales de acuerdo con la propuesta?

## 7.6. OBJETIVO DE LA INVESTIGACIÓN

### § Objetivo General

- 
- Establecer las implicancias de la figura del viceintendente.

### § Objetivos Específicos

- 
- Identificar las dificultades que conlleva la creación del cargo.
- Indicar los posibles conflictos con el orden constitucional.
- Evaluar los costos electorales de la creación de la figura.
- Conocer las percepción de las cúpulas políticas y autoridades en torno a tal creación.

## 7.7. JUSTIFICACIÓN

Actualmente hay una efervescencia positiva dentro del país en relación con las propuestas de reforma de los sistemas electorales. El aumento de la fragmentación y la

aparición de acontecimientos recientes que hacen hincapié en las reformas institucionales orientadas a la regeneración democrática son elementos que han ayudado a la técnica de propuestas de reforma electoral, que tienen por objeto aumentar la proporcionalidad y mejorar la identidad entre los representantes y los representados.

Es posible aprovechar esta racha de cambios en pos de establecer una mejor democracia. La proposición de la creación de la figura del Viceintendente Municipal, no puede darse en una hora mejor.

Sin embargo, habrá que establecer su viabilidad legal, así como documentar adecuadamente la necesidad y prever sus ventajas.

Las renovación de autoridades municipales son elecciones únicas, en donde los electores eligen a través del sufragio. En las mismas, y en el mismo acto electoral, se elegirá a un intendente y a los representantes de la junta municipal, estos ingresarán por el sistema D'Hont, con la salvedad que por primera vez en estas elecciones venideras, se aplicará el desbloqueo de las listas cerradas, comúnmente conocido como Listas Sábana. La Ley N° 6318/2019 entrará en vigencia, además la del Control del Financiamiento Político, Ley N° 4743/2012. Las internas simultáneas se realizarán el 20 de junio de 2021 y las Elecciones Municipales el 10 de Octubre de 2021.

Mediante el sistema de distribución que hemos mencionado antes, nuestro sistema electoral permite que los votos del elector sean convertidos en escaños, los que serán ocupados por los miembros de la junta municipal. A su vez, en el mismo acto y convocatoria, el Tribunal Superior de Justicia Electoral toma juramento a un intendente municipal. Esa ceremonia inspira en la ciudadanía confianza en que las nuevas autoridades electas y proclamadas trabajen armoniosamente en pos de los objetivos del municipio; esto es, que construyan las obras que demande el progreso local, sean celosos en la administración de los recursos del erario municipal, promuevan la participación ciudadana y mejoren la calidad de vida del municipio.

La grandeza de alma que insufla momentáneamente el corazón de los victoriosos, lastimosamente suele mermar muy pronto. La armonía que se tenía como inevitable el día

de la asunción de funciones no perdura. En realidad, los encuentros y desencuentros y las alianzas son cada vez más endeble y la coherencia en las políticas públicas y el diálogo no son sino las fútiles sujeciones de la razón en un corazón dividido. Rápidamente se impone la convivencia agresiva, el estado de mutuo agravio; ensalada funesta siempre embebida en el aliño de los medios de comunicación y las redes sociales. Entre los concejales municipales demasiado pronto se gestan grupos internos que utilizan la presión y el chantaje de la intervención con intenciones maquiavélicas y hasta corruptas.

## 7.8. VIABILIDAD

Naturalmente, nuestra particular inserción en los espacios que hacen a la labor diaria de la materia que pretendemos examinar nos coloca en una situación inmejorable en cuanto a la capacidad de coleccionar datos y valorarlos adecuadamente. La materia es esquiva, notamos eso: sería muy compleja y probablemente terminaría en una serie de proposiciones abstractas si uno no pudiera vivenciar de manera más cercana, para comunicar luego esta información.

Y en ese sentido, las primeras conversaciones con actores políticos, ex munícipes y jueces electorales alientan a escarbar la posibilidad de generar una mejora en la legislación, un perfeccionamiento que ayude a la democracia y a la defensa del sufragio como un derecho para elegir al lordmayor de la ciudad. La materia municipal está regulada por la ley, no existirá ninguna contravención al marco constitucional. La elección y el mandato están sujetos a la ley de la materia; esa es una ventaja. Y es la razón por la cual exceptuamos del análisis a los gobernadores, o no planteamos la inclusión de la discusión del tema.

## 8. CAPÍTULO 2: MARCO REFERENCIAL – TEÓRICO

### 8.1. ANTECEDENTES

#### 8.1.1. Generales.

Aun cuando a nivel país la situación que se examina en este trabajo es totalmente nueva e innovadora, antes, en diferentes lugares del mundo, ya se ha dado, sugerido, o implementado una figura similar a la que la estudia.

En consecuencia, existen trabajos que se abocaron a distintos episodios de esta realidad. Los mismos examinan el mismo fenómeno desde muchos distintos puntos de vista. Sin embargo en la región, es un cargo que existe, al menos con esa denominación. Aún en este contexto, la propuesta que conlleva este trabajo es muy distinta a los símiles de los países vecinos; los problemas que conlleva su aplicación no son, quizás, tan disímiles de los problemas aquí planteados.

En general, todos los procedimientos de descentralización de Argentina, país con el cuál tenemos afinidad por la cercanía y el idioma, tuvieron algo en común: hasta la fecha.

La década de los sesenta se definió por el traspaso a las provincias de instalaciones gubernamentales como los servicios públicos, que fueron, por ejemplo, la Empresa de Agua y Energía y la Empresa Nacional de Obras Sanitarias.

La década de los noventa estuvo marcada por la aplicación de leyes destinadas a provocar cambios estructurales, lo que dio lugar a que las empresas públicas fueran, una vez más, transferidas al sector privado: escuelas secundarias, hospitales y servicios sociales se transfirieron al sector privado (y/o a los niveles inferiores del gobierno) como parte del proceso de privatización.

En general, los procesos de descentralización argentinos implican transferencias

totales: algunas personas se beneficiaron de estas iniciativas, mientras que otras quedaron en peor situación (**aguero**).

En este contexto existieron muchas veces se recurrió al impeachment, un trabajo (La Revocatoria de Mandato a Nivel Subnacional En Argentina: Normativa y Casos, n.d.) que estudió cada caso de manera puntual. Tal vez sería bueno ejemplificar con alguno de ellos para mostrar el nivel de meticulosidad con el que fue realizado, resumimos.

En 2006, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires intentó ejercer la revocación de mandato mediante la destitución de su propio jefe de gobierno, Aníbal Ibarra. La acción se inició el 31 de enero de 2005 y tuvo como objetivo al titular del Poder Ejecutivo local, del principal partido de la oposición, el Frente Grande, a quien se consideró responsable del incendio ocurrido en la discoteca República de Cromañón el 30 de diciembre de 2004, durante el concierto de Callejeros. El trágico suceso que tuvo lugar en la localidad argentina de Once, situada en el centro de la ciudad, dejó 194 muertos y más de 700 heridos, y más de 1.000 personas quedaron sin hogar.

El suceso suscitó una gran atención entre los habitantes de la ciudad. Se hizo un llamamiento público para que se haga justicia, abarcando a todos los implicados en la masacre, tanto civiles como políticos.

Los líderes del movimiento de protesta contra el jefe de gobierno alegaron que era esencialmente incapaz de cumplir con sus responsabilidades en relación con el asunto de la República de Cromañón.

En el ámbito de la política institucional de partidos, el Bloque Frente Compromiso por el Cambio fue el mayor grupo de oposición en la legislatura.

Este partido, creado por Mauricio Macri, apoyó un pedido de juicio político contra el jefe de gobierno. A Aníbal Ibarra, que se vio obligado a dimitir como alcalde de Buenos Aires, a raíz de las acusaciones políticas, se le atribuyó el abandono del poder policial de la ciudad, el descuido de las alertas institucionales que hacían previsible un suceso de este tipo y la falta de visión en la preparación para este tipo de tragedias.

Así, el director general estaba "atrapado" por el macrismo y la izquierda, y carecía de las conexiones políticas necesarias.

El Tribunal Superior de Justicia ordenó a la ciudad que reuniera firmas que representaran al menos el 20 % de los votantes registrados de la ciudad. Los promotores tuvieron doce meses desde la entrega de los formularios para terminar la recogida.

Antes de anunciar un referéndum vinculante, la iniciativa popular sirvió como primera fase de la revocación. Para completar la validación de las firmas y los datos de los firmantes, un segundo tribunal debía pedir la votación en un plazo de noventa días. La convocatoria se hizo para que los habitantes de Buenos Aires determinarían si mantenían o no a su intendente, Aníbal Ibarra, en el cargo. Jorge Telerman, vicepresidente de Ibarra, quedaría entonces a cargo del gobierno (La Revocatoria de Mandato a Nivel Subnacional En Argentina: Normativa y Casos, n.d.) En otro caso similar ocurrió en Famatina, provincia de La Rioja, en 2012, donde "los vecinos intentaron ejercer su derecho a revocar el mandato, y la funcionaria afectada logró que se anulara el mecanismo presentando un recurso ante la justicia."

Varios grupos vecinales, entre ellos los "Vecinos autoconvocados", afirmaron que la diputada provincial Adriana Olima había traicionado la confianza de una parte importante de la población al apoyar la expansión minera en la región. Consideraron que con ello, la legisladora no representaba el deseo de la mayoría de los habitantes del departamento que la habían votado y que se oponen a la minería a cielo abierto en su jurisdicción. Para lograrlo, solicitaron la revocación y lograron presentar al juez de paz local 1.002 firmas a favor de la solicitud, más del 20 % del censo requerido (sobre una población de 4.000 habitantes).

La moción fue aceptada por la Justicia Electoral de La Rioja, que concedió a la diputada ocho días para presentar su defensa ante el tribunal. La presidenta expresó sus dudas sobre el proceso y la legitimidad de la recogida de firmas. En respuesta, el Tribunal Electoral Provincial dictaminó que dos artículos del estatuto reglamentario n<sup>o</sup> 5.989 de 1994 eran inválidos según la Constitución. Reconoció como contradicciones en el reglamento que el pedido de revocación debía ser fundado y que, al mismo tiempo, impedía

al Tribunal Electoral analizar los motivos por los que el pedido había sido fundado.

Finalmente, la decisión del tribunal concluyó que el proceso se suspendería. Estos casos, a los que Arques se refiere como mecanismos de revocación popular del mandato.<sup>o</sup> "directa", son iniciados por los ciudadanos a través de la junta de firmas y así los califica Arques. Otro tipo de procedimiento de revocación es el llamado proceso de revocación indirecta", que se inicia a petición del Poder Ejecutivo o de uno o más miembros del Poder Legislativo y es llevado a cabo por el Poder Ejecutivo (miembros del Concejo Deliberante Municipal). En esta segunda instancia sólo se realizará un referéndum vinculante una vez que el proyecto de revocatoria haya sido autorizado por los votantes y se convoque a un referéndum vinculante para que los ciudadanos determinen si continúa o no en el cargo, los ciudadanos decidan si el funcionario debe continuar o no".

Alternativamente, en el caso de las revocaciones indirectas, el visto bueno inicial lo da el Concejo Deliberante (que aprueba el proyecto con la mayoría de sus miembros) o el Poder Ejecutivo, según sea el caso. El hecho de que el voto de los electores en un referéndum sea necesario y se requiera para completar la revocación, preserva en parte un componente de participación ciudadana, aunque un componente secundario. Sin embargo, se convierte principalmente en un vehículo de competencia política intra-élite y de estrategia electoral, porque excluye al público común"de la participación en su proceso de convocatoria.

Este estudio no aborda la estrategia electoral, que está fuera del alcance de este trabajo. Basta con comentar brevemente los incidentes de revocación indirecta"que se han registrado. Sólo tres de las propuestas presentadas por el Concejo Deliberante fueron aprobadas, y sólo uno de esos pedidos resultó en la revocación del gobernador que estaba siendo cuestionado. Esto ocurrió en Almafuerde (2010), una localidad de 10.534 habitantes en la provincia de Córdoba, que era gobernada por la Unión Cvica Radical; Capilla del Monte (2010), también en la provincia de Córdoba, que tenía 9.085 habitantes y era gobernada por el Partido Justicialista; y Bariloche, una localidad de 112.887 habitantes en la provincia de Río Negro (2013)

Ante las sospechas de errores administrativos cometidos durante su gestión, la destitución de Almafuerde se inició por el voto mayoritario de seis de los siete miembros

del Concejo Deliberante, que votaron afirmativamente. El referéndum, por su parte, afirmó la continuidad del intendente con el 53 por ciento de las boletas emitidas a favor. También en Capilla del Monte, el Concejo Deliberante, por seis votos a favor y siete en contra, solicitó el cese del mandato del intendente por considerarlo responsable político de las anomalías observadas en la administración de subsidios y viabilidades en la administración de subsidios y viáticos de los empleados municipales. En un referéndum en el que participó el 50 % del electorado, el alcalde fue ratificado por el 55 % de los votos emitidos a su favor. El pedido de destitución presentado contra el intendente de San Carlos de Bariloche, Omar Goye, fue el resultado de una crisis política que comenzó en 2011 y culminó con una serie de saqueos a supermercados y comercios. El gobernador de Río Negro responsabilizó a Goye por los hechos ocurridos en la localidad. A continuación, el Concejo Deliberante escuchó la exposición de tres concejales sobre un proyecto de revocatoria.

Ejemplifica pues este trabajo los actores de un referéndum. Lejos está de ser ajena a las posiciones que ante él tomen las agrupaciones políticas.

Aníbal Ibarra reconoció "que es un sistema difícil de aplicar", Aníbal Ibarra se disculpó, admitió que era casi imposible la campaña de recolección de 520 mil firmas para realizar una votación vinculante para que los porteños decidan si debía continuar o no en el cargo. Es imposible rescindir el mandato de alguien, dijo, independientemente de cuántas firmas se reúnan o cuántos votos se obtengan. Se necesitó un "esfuerzo fenomenal" para conseguir menos de 100.000 firmas para que se realizará la votación. Además, añadió que faltaban unas 400.000 firmas. Iba a ser una empresa enorme

### **8.1.2. El juicio político.**

El juicio político es un mecanismo de control de los gobernantes basado en el principio de pesos y contrapesos. A pesar de la larga historia de esta institución y de su presencia en casi todos los regímenes republicanos nacionales o subnacionales, los procesos de destitución son raros porque contradicen la lógica del régimen democrático: el nombramiento y la sucesión de los jefes de gobierno a través del sufragio. De acuerdo con la idea de pesos y contrapesos, el impeachment es una herramienta de control de las

autoridades. Debido a que entran en conflicto directo con la lógica del régimen democrático, que es el nombramiento y la sucesión de los jefes de Estado y de gobierno mediante el voto popular, los procesos de destitución son poco frecuentes a pesar de su larga historia y de su presencia en casi todos los regímenes republicanos nacionales o subnacionales del mundo.

Condensan dos hipótesis principales, apoyadas en dos enfoques teóricos diferentes, para analizar la ocurrencia de estos fenómenos en la literatura. Las impugnaciones podrían interpretarse como a) expresiones del fortalecimiento del régimen democrático y del ejercicio de la ciudadanía, es decir, como respuestas legislativas a los procesos de y del ejercicio de la ciudadanía, es decir, como respuestas legislativas a los procesos de movilización de la sociedad civil, es decir, como mecanismo democrático, o b) el surgimiento de cofradías. Como golpe institucional, utilizan herramientas institucionales para resolver sus disputas. golpe. Este artículo sostiene que ambas interpretaciones son insuficientes porque se basan en perspectivas normativas sobre la actividad política, que se caracteriza alternativamente como un juego cerrado en la cúspide (en el que sólo las élites son actores relevantes), o como el ejercicio de una ciudadanía universal, en el que los ciudadanos son los sujetos políticos sobre los que se asienta el edificio democrático (**rodrigo**).

Las contradicciones del instituto son analizados en el trabajo que se constituye en un importante antecedente de este. La autora encuentra que, por un lado, hay que relativizar la imagen de la actividad política como una esfera autónoma, cerrada en sí misma, desvinculada de la sociedad, como dominio exclusivo de las élites que controlan completamente el juego político. Por otro lado, es necesario cuestionar el concepto de condicionantes estructurales que actúan mecánicamente sobre el curso de los procesos sociales, siendo la política un mero ámbito de expresión o instrumentación de intereses que no tienen en ella su ámbito de constitución y desarrollo. Asimismo, es necesario contrarrestar una visión política basada en el concepto abstracto de igualdad de derechos, en el concepto de ciudadanía universal, que por su carácter ilusorio oculta las desigualdades en términos de competencias, de capital acumulado y de intereses políticos. No todos los actores participan de la misma manera, ni por las mismas razones o significados, pero todos participan cotidianamente en las relaciones que implican la preservación de un orden político legítimo.

Pero el análisis también demuestra que la movilización social y la opinión pública son componentes importantes de los procesos de crisis, aunque sólo se convierten en elementos de destitución cuando el juego político se configura de tal manera que lo permite. Para ello es necesario articular las influencias externas con factores estrictamente políticos como las relaciones de poder electoral y parlamentario, las características e intereses de los actores políticos implicados, la relevancia de las estrategias empleadas y la naturaleza de las reglas formales e informales que rigen el juego político. Cita a Gaxie en este sentido, para quien las teorías de la élite son antidemocráticas y antimarxistas. Sostienen que el poder es monopolizado y ejercido por las élites en todas las sociedades, incluidas las democráticas y socialistas, y que las masas están obligadas a obedecerlas. Esta tesis cuestiona los principios fundamentales de la democracia. El principio de igualdad entre los ciudadanos es ilusorio desde una perspectiva elitista. Tampoco puede haber poder popular. Los regímenes que pretenden organizar el poder popular deben ser analizados como una forma de locura ideológica que oscurece y legitima el poder de una élite. Del mismo modo, la afirmación de que la principal división social es entre las masas y una élite gobernante contradice la teoría marxista, que afirma que la sociedad está dividida en clases sociales. No puede haber revolución proletaria ni dictadura desde esta perspectiva elitista. La llamada revolución proletaria, así como el poder que se ejerce en su nombre, está controlada, como siempre, por una élite revolucionaria que habla en nombre del proletariado para hacerse con el poder en su propio beneficio (**gaxie**).

### **8.1.3. Los gobiernos locales.**

Antes que nada habrá que anotar que la idea de un gobierno local parece ser consustancial con cualquier idea de organización del poder.

Los gobiernos locales de Estados Unidos tienen una amplia gama de estructuras gubernamentales y administrativas locales. México y Canadá contribuyen a ampliar el menú de alternativas proporcionando una estructura gubernamental-administrativa diferentes opciones.

Hay una diferencia significativa en la consolidación de los marcos institucionales

de los gobiernos locales en los tres países de América del Norte, por su parte, las constituciones nacionales y estatales de Canadá y Estados Unidos, a nivel nacional, provincial y estatal, respectivamente, ofrecen una libertad política que permite a las ciudades, condados, pueblos y comunidades definir y seleccionar (con sus beneficios e inconvenientes) el modelo. Siempre que se sigan ciertas normas reglamentarias, les ayudará a resolver mejor sus problemas. Los requisitos de la normativa se cumplen.

La dificultad continúa en América del Norte, que hasta ahora se ha cumplido en Canadá y Estados Unidos, es hacer que la heterogeneidad de las regiones sea coherente con la legislación vigente (no tributaria), siempre que se cumplan ciertas normas reglamentarias para apoyar el fortalecimiento institucional de los gobiernos locales que garanticen la certidumbre en la prestación y la continuidad de los servicios públicos, así como una gobernanza armoniosa (**villa**)

#### **8.1.4. Antecedentes cercanos.**

En Argentina, la revocación de mandatos sólo está permitida en determinadas legislaciones subnacionales, no en la Constitución nacional. Esto explica la amplia gama de formas y requisitos que adopta este mecanismo en diversas normativas provinciales, municipales y locales (**eberhardt**)

Varias provincias, en particular, incorporaron tempranamente la revocación de mandatos en sus marcos normativos.

Varias provincias, en particular, incorporaron tempranamente la revocación de mandatos en sus marcos normativos, gracias a una estructura federal que les permitía dictar sus propias Constituciones: la provincia de Córdoba fue la primera en hacerlo en 1923.

La provincia de Córdoba fue la primera en implementarla en 1923 (artículo 152), seguida por Entre Ríos en 1933 (artículo 152). Estas normas son de obligado cumplimiento.

Estas normas establecieron la posibilidad de que la legislación local permitiera

a sus residentes algunos derechos de participación ciudadana.

El artículo 193 de la Constitución de Entre Ríos de 1933 establecía que la Ley Orgánica de los gobiernos locales podía conceder al electorado de cada municipio, y por motivos específicamente señalados.

En muchos de ellos se sigue más o menos el mismo esquema: se prevé la organización del gobierno municipal basado en un modelo claramente presidencialista, ejercido por un Departamento Ejecutivo en manos del intendente municipal y un Departamento Deliberativo en manos de un viceintendente del municipio. La Constitución de la provincia establece que tanto el intendente como el viceintendente serán elegidos en forma directa y por voto directo.

El viceintendente reemplaza al intendente en los casos de ausencia, suspensión, renuncia, fallecimiento, inhabilidad o licencia (**ramirez**).

Aunque el alcance del poder legislativo local está bajo controversia debido al debate aún no resuelto sobre la autonomía municipal, la organización municipal reproduce la organización estatal convencional. Asimismo, su sistema jurídico suele ser pobre y opcional. Unos autores (**bernazza**) indican que en los municipios de la provincia de Buenos Aires, el intendente puede actuar como juez de faltas. La administración municipal, sin embargo, es un entramado complicado y, las más de las veces, anómico e ineficiente más allá de esta investidura oficial. Por un lado, las cuestiones del Estado burocrático autoritario, en el que la construcción de laberintos administrativos permitía ostentar el poder sin compromiso político, son arrastradas por el municipio de la democracia contemporánea. Que el poder del Intendente, en cambio, es puesto a prueba constantemente por el Concejo Deliberante. Los resortes de poder que corresponden a cada uno atraviesan el diálogo entre el Departamento Deliberativo y el Departamento Ejecutivo: amenazar con no aprobar el presupuesto por parte del Departamento Deliberativo; vetar ordenanzas por parte del Departamento Ejecutivo serían expresiones del tipo de relación que establecen. Y finalmente señalan:

Una figura que se ha utilizado en otros países para resolver esta tensión es la

del Vice Intendente, con responsabilidad de administración del Departamento Ejecutivo, dejando a la figura del Intendente las relaciones políticas y la planificación del Gobierno Municipal. Siendo el reemplazo natural del Intendente, se resolvería en parte la disputa por el cargo, planteada muchas veces a nivel del Concejo Deliberante.

#### **8.1.5. Antecedentes locales.**

En nuestro país existieron planteamientos tendientes a resolver los casos en que la Municipalidad se ha visto enfrentada a conflictos y enfrentamientos políticos para llenar el vacío dejado por su autoridad debido a la muerte o renuncia del intendente electo son muchos, situación esta que casi todas las veces se traduce en tremendos perjuicios económicos y en la desatención de las demandas de la Comuna.

El cargo de viceintendente o vicegobernador no se menciona en nuestro ordenamiento positivo. Por este hecho básico, en caso de acefalía o vacancia permanente del cargo, se deben realizar costosas elecciones al poco tiempo de finalizado el mandato del intendente fallecido o renunciado. Dado el enorme número de municipios establecidos por la ley, no es raro que un alcalde dimita o fallezca, o sea inhabilitado por enfermedad grave.

Sólo en caso de cese por una causa prevista en la Constitución existe un sistema de sustitución, que no puede ser modificado por ser de rango constitucional.

Agregar el cargo de vicegobernador o viceintendente no implica ningún costo, perjuicio o desventaja porque este último sería elegido en las mismas condiciones y en el mismo momento que el titular; la única diferencia sería que el titular estaría obligado a ser incluido en la lista de candidatos.

Se ha articulado que desde el punto de vista del coste económico que supone para el municipio soportar el pago de dicho cargo, no es significativo, y se justifica, porque durante el tiempo que no ejerce el cargo por sustitución, se anticipa una función, si no se exige, con el beneficio de que al final de su periodo de designación, no se incrementa. Es decir, se ha propuesto un sistema como el que se ha visto, prima en la Argentina.

Es razonable que el Intendente o Gobernador 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, e incluso para que le represente en los actos públicos. El hecho de que el Jefe de Gabinete, que será ejercido por el Vicegobernador y Viceintendente, tendrá más autoridad y legitimidad por haber sido elegido por el Municipio.

Un proyecto de ley anterior pensó en el cargo en la manera algunos otros países, como un cargo funcional, así el hecho de que el Vicegobernador o el Viceintendente ejercerán el cargo de Jefe de Gabinete facilita el conocimiento directo de la gestión administrativa y de las políticas sociales, financieras o administrativas que se están implementando en el Municipio o la Gobernación, de tal manera que la sustitución del titular, si se lleva a cabo, no supondrá un estancamiento de la gestión (**alfonzo**).

Otro proyecto entendió que debido a la complejidad y a los nuevos desafíos que surgen a medida que las instituciones avanzan en el camino democrático y por la misma experiencia de la praxis política, se ha comprobado un repetido escenario: el estado de confusión, conspiraciones y pérdida de tiempo innecesaria que afecta a los municipios de nuestro país por la falta de un VICE INTENDENTE.

El autor indica que con la creación propuesta se establecería el mecanismo legal a observar legítimamente como medio de sustitución o reemplazo temporal o permanente en caso de muerte, acefalía, impedimento, ausencia o renuncia de quienes ejercen la dirección de las Gobernaciones y Municipios, a través de ambos institutos a incluir en nuestro ordenamiento jurídico y político.

Que en cuanto a las funciones y responsabilidades de los Vicegobernadores y Viceintendentes, se les asignará la conducción de las relaciones internacionales para coordinar programas de inversión con instituciones y empresas públicas y privadas de otros países que introduzcan capitales e inversiones extranjeras en los respectivos Municipios y Departamentos a los que estén asignados los Vicegobernadores y Viceintendentes.

Incluso previó de alguna manera es aspecto interno de funcionamiento ya que estima que la elección de los Vicegobernadores y Viceintendentes se realizará internamente

en cada partido político, utilizando una fórmula de Gobernador y Viceintendente, y de la misma manera para los Intendentes y Viceintendentes en las elecciones internas de cada partido político. Las fórmulas de Gobernador y Vicegobernador, así como de Intendente y Viceintendente, quedarán habilitadas adecuada y legalmente para competir en las elecciones generales una vez cumplida y superada esta primera etapa. Los cargos de Vicegobernadores y Viceintendentes serán remunerados, aplicando como compensación una dieta del 50 % de los ingresos corrientes de los Gobernadores e Intendentes a quienes secunden (**gimenez**)

## 8.2. Fuentes Primarias.

Hemos dejado en último lugar el acceso a la información pública brindada por el Senado de la República del Paraguay, quizás porque es la más importante fuente de lectura que tuvimos a mano. Se ha compurgado una cantidad enorme de documentación para compilar los datos y aún compilados se han tenido que devastar su contenido para poder mostrar finalmente aquello que nos interesa sin falsear el conjunto.

A lo largo del estudio, el análisis de los datos se lleva a cabo de forma continua. Constantemente se analizan nuevos datos, y los resultados de los análisis anteriores se utilizan para orientar las investigaciones futuras. Tras una revisión exhaustiva de la información recogida, el investigador identifica cualquier cuestión que parezca tener una importancia significativa. Los problemas, las hipótesis y los conceptos se eligen en respuesta a los hallazgos concretos, así como a los intentos del investigador de identificar las posibles implicaciones teóricas de dichos hallazgos. Los aspectos relevantes de los fenómenos investigados se revelan a través de este proceso.

En nuestro trabajo específicamente viene a complementar todo el trabajo que hasta ahora se ha realizado: de alguna manera tanto las entrevistas como la encuesta prefiguran este análisis de caso en el cual íntegramente se evalúan en el todos aquellas veces en las cuales efectivamente se implementó la ley de intervención de las municipalidades.

Cuando se leen fuentes primarias, se está leyendo el relato personal del autor sobre un determinado tema o acontecimiento en el que participó. Los trabajos de investi-

gación, las novelas y los diarios son ejemplos de recursos primarios. Las publicaciones de investigación, por ejemplo, son fuentes primarias que suelen excluir las explicaciones de términos técnicos e ideas teóricas. Por ello, quienes estudian investigaciones académicas originales deben estar familiarizados con el tema en cuestión. Los relatos en primera persona de acontecimientos reales y las investigaciones originales sobre el terreno pueden encontrarse consultando fuentes primarias. Las fuentes primarias serán necesarias para varios de sus trabajos. Las fuentes primarias incluyen los siguientes ejemplos: autobiografías y otros relatos en primera persona derivados de diarios y otras fuentes primarias, trabajos de investigación, informes clínicos, estudios de casos y disertaciones que se basan en pruebas empíricas, obras de arte como la poesía o la música o una película o una instantánea (**primary**).

Ofrecen un relato en primera persona de un acontecimiento o una época y, por tanto, se consideran fiables. Pueden aportar información fresca, pero también pueden reflejar ideas, descubrimientos o sucesos únicos. Estas fuentes suelen generarse en torno al momento del acontecimiento, aunque también pueden contener fuentes posteriores. Suelen ser la primera representación pública del trabajo de un investigador.

El uso de las fuentes secundarias requiere la utilización de las fuentes primarias junto con el análisis, la síntesis, la interpretación o la evaluación resultante. En muchos casos, hacen un esfuerzo por describir o interpretar las fuentes originales.

Sin embargo, las publicaciones académicas contienen trabajos sobre temas muy particulares y pueden ser la principal fuente de conocimiento sobre nuevos avances, aunque suelen considerarse fuentes secundarias.

En muchos casos, las categorías primarias y secundarias son fluidas y están sujetas a cambios en función de los resultados de su investigación. Los editoriales de los periódicos y los artículos de opinión, por ejemplo, pueden ser fuentes de información principales y secundarias. Las fuentes primarias son las que proporcionan información sobre cómo un determinado acontecimiento influyó en los individuos en un periodo concreto. Si el artículo de opinión responde al acontecimiento, es una fuente secundaria, ya que responde al acontecimiento(**primary**).

Los testimonios en primera persona o las pruebas directas sobre un tema histórico que se investiga pueden encontrarse en fuentes primarias como documentos, fotografías o artefactos. Los registros originales generados o experimentados en el momento del suceso se conocen como fuentes primarias. Para obtener la imagen más precisa de los acontecimientos históricos o de un determinado periodo de tiempo, los historiadores utilizan las fuentes primarias. Si se investiga un acontecimiento histórico o un periodo de tiempo, se utilizan fuentes secundarias para ayudar a comprender o evaluar lo que ocurrió. El mismo documento o prueba puede utilizarse como fuente principal y secundaria en diferentes investigaciones. Por ello, al realizar una búsqueda de fuentes primarias, no se incluyen o excluyen automáticamente registros, documentos o publicaciones en función del formato.

El documento de 22+ páginas contiene información compendiada de cientos y quizás miles de folios de expedientes.

Para una experiencia de investigación más completa, se debería examinar las ideas, palabras y hechos de las aquellas sesiones —pero ello ya escapa a la unidad de este trabajo. Hay una gran cantidad de información disponible en el Senado para que los investigadores y los académicos exploren la cultura política y social con el fin de obtener un conocimiento más profundo de cómo ese Poder ha colaborado a dar forma a nuestras vidas. No están indexadas exhaustivamente y navegarlas exigen más que paciencia para conseguir la localización, el análisis y la interacción con la información buscada.

Para concluir, es bueno dejar marcada la diferencia entre las fuentes primarias históricas y las fuentes primarias de las ciencias naturales. En cuanto a ciencias naturales, se refiere a publicaciones de investigación revisadas por expertos o actas de conferencias en las que el investigador presenta los resultados de un proyecto de investigación que ha llevado a cabo. En ciencias sociales, las fuentes primarias se consideran relatos en primera persona de acontecimientos históricos.

Un diario es un tipo de fuente primaria, ya que relata los acontecimientos tal y como suceden o son descritos por alguien que estuvo allí como participante o espectador. Otros tipos de fuentes primarias son las imágenes, los artículos periodísticos

y las autobiografías. Algunos ejemplos de materiales primarios son las fotografías y los vídeos de eventos, las publicaciones en las redes sociales de los manifestantes, los artículos periodísticos sobre el evento y las entrevistas con los asistentes.

Otros académicos e historiadores escriben fuentes secundarias para describir y evaluar acontecimientos del pasado. Los libros y los artículos son las formas más comunes de fuentes secundarias, y prácticamente siempre emplean una variedad de fuentes primarias como unidad básica de análisis.

Las fotografías y los vídeos de las redes sociales, las historias de los periódicos u otros materiales primarios pueden ser utilizados por un futuro historiador para construir un argumento o una narración sobre lo que ocurrió durante un acontecimiento histórico y por qué fue tan significativo.

## 9. MARCO CONCEPTUAL

Dado que la base conceptual se refiere al desarrollo general del tema, incluyendo un conjunto de conceptos y proposiciones, que constituyen un punto de vista o método específico dirigido a explicar el fenómeno o problema propuesto, en nuestro caso se hace indispensable exponer siquiera brevemente ciertas elecciones que el trabajo hace sobre ciertos conceptos, los cuales, si bien parecen ser de consenso general, siempre corren el albur de no ser universales ni estar fuera de toda discusión.

Quisimos pues caracterizar desde ya los elementos conceptuales que subyace el entramado del trabajo, y que de no describirlos como tales ab initio, pueden parecer sólo ideas ocultas, subyacentes, undercurrent molestos que el autor no declara. El problema del mandato.

Una de las ideas más importantes que habremos de manejar y justificar es la del mandato. Genéricamente podemos decir que es el acuerdo dado por una persona para que otra realice actos en su nombre. Así de vaga es la definición del Código Civil. No hallaremos mayor claridad al considerarlo desde el punto de vista político o estatal.

Así que, parece inevitable, como punto preliminar, referirnos a las características del mandato, a su naturaleza. La teoría del mandato lo describe como la tarea de ciertos ciudadanos —líderes—, en su nombre y por su cuenta, de ejercer el poder.

Esta tesis se distingue entre dos formas diferentes de concebir el mandato y que, en principio, son específicas de diferentes épocas. El primero es el mandato, que caracteriza las tierras medievales y que permite los cahiers d'instructions y que se les revoque sus mandatos. Este método de representación, que recuerda al derecho privado que regulaba las asambleas medievales, entiende el mandato como un vínculo por el que los electores deben transmitir a sus representantes elegidos instrucciones explícitas a las que están obligados a someterse, en una medida total: además tener un mandato revocable, el representante era personalmente responsable de reparar los daños causados, con su propio patrimonio, si se excedía en las limitaciones del mandato.

En cuanto a los sujetos, era evidente que el representante actuaba únicamente en nombre de los individuos, sociedades o empresas que lo habían nombrado, y no en nombre de la universitas del pueblo.

La mayoría de los textos constitucionales prohíben, expresa o implícitamente, el uso del mandato imperativo (como principio que forma parte de la concepción de la democracia representativa derivada de los procesos revolucionarios burgueses). Hay excepciones: el recall de algunos estados norteamericanos (Oregón, California), el Abberufungsrecht de ciertos cantones suizos (Berna, Lucerna), y la revocación del mandato sancionada en el constitucionalismo socialista, donde la idea de Lenin, opuesta a la irrevocabilidad del mandato, se expresa.

El segundo tipo de mandato es el representativo o libre, de derecho público y burgués. Ahora bien, como tiene que ver con la nación y no con la persona o grupos que lo eligen, los representantes son de todo el país y su cargo no puede ser revocado en ningún caso. Como representante elegido, se libera al electo de instrucciones fijas y se le da la oportunidad de utilizar su iniciativa. Esto, en última instancia, libera al representante, de la concomitante responsabilidad jurídica del mismo y dota a su mandato del carácter irrevocable de su nombramiento.

En las últimas décadas se ha producido un resurgimiento del repudio al mandato, antes proscrito por el constitucionalismo moderno en el siglo XVIII, siendo utilizado en varias Constituciones y en las legislaciones nacionales y subnacionales de América Latina. Para comprender lo que significa y cómo se puede utilizar en los países democráticos modernos, es necesario hacer una definición. Los ciudadanos pueden destituir a un representante electo que haya perdido su apoyo o no haya cumplido con el programa de gobierno a través del proceso de responsabilidad social. Aunque incluye un proceso de votación en referéndum, también se conoce como democracia directa por ello (**eberhardt**).

Así las implicancias del mandato no son unívocas y tal cual el Código Civil falla al darle una forma única, así también en el campo electoral depende de cada legislación. En una de esas legislaciones específicas se inserta nuestra discusión. Notamos con claridad que insertar la palabra problema en el acápite es proclamar que hay uno y promover su existencia. Sin embargo, es difícil no hacerlo cuando en la elección de las fuentes uno percibe de continuo algún tipo de sesgo que obliga al investigador a ir con pies de plomo.

Los politólogos, preocupados por preservar el consenso fundamental sobre la democracia representativa y constitucional, han tratado los desacuerdos sobre el sistema de gobierno, así como los sistemas electorales y de partidos, como cuestiones de método, asumiendo un cierto grado de indiferencia entre el funcionamiento de las instituciones políticas y el rendimiento de la democracia construida sobre ellas.

Existe un cierto consenso sobre la noción de que, cuando se aplica de forma coherente y consistente, cualquiera de las tres grandes reglas de toma de decisiones electorales consagradas en la experiencia occidental —la pluralidad uninominal anglosajona, la mayoría y la pluralidad de dos turnos de la tradición europea continental, y la representación proporcional— garantiza la eficacia, la validez y la legitimidad de los resultados de las elecciones legislativas.

No son sólo objetivos estratégicos los que se tienen en cuenta a la hora de diseñar sistemas electorales, sino también artefactos institucionales que pueden llevar a cabo una concepción particular, aunque no siempre explícita en la literatura, sobre la naturaleza, las funciones y los fines de la representación política y el mandato representativo:

una concepción que supone, a su vez, una concepción sobre el orden público y la propia naturaleza humana.

Lo que puede predecirse y esperarse de la representación política, como subrayó Pitkin (**pitkin**), depende de una concepción metapolítica; es decir, de una concepción que considere no sólo la sociedad y la política sino también la naturaleza de los individuos y los grupos. Por ello, se trata más de un estudio conceptual que de un examen histórico de la evolución del gobierno representativo o de las expectativas que la gente tiene de los representantes contemporáneos. A pesar de ello, aunque el libro trata de una sola palabra, no se trata sólo de palabras. Las palabras no son "meras" para el filósofo social o el científico social; son las herramientas de su oficio y un aspecto crucial de su materia para estos profesionales y académicos. Los seres humanos son animales políticos y usuarios del lenguaje, y sus pensamientos influyen en sus acciones. Todo se reduce a la forma en que las personas se ven a sí mismas y al mundo, y la forma en que se ven a sí mismas y al mundo está determinada por los conceptos que utilizan para ver. Existe una correlación directa entre la comprensión del concepto de representación y la capacidad de expresarse eficazmente. Pero los teóricos sociales van mucho más allá y ven el universo como un conjunto de ideas interconectadas. En el mundo de las personas y las cosas sociales, nuestras palabras lo definen y delimitan de manera significativa. Uno puede adquirir y estudiar especímenes poco comunes en el laboratorio, pero es imposible hacerlo con las representaciones. En otras palabras, es posible ver estas cosas, pero hacerlo siempre supone al menos una comprensión rudimentaria de los términos representación "poder.º interés". No hay manera de hablar de la representación sin hablar también de lo que implica la representación".

En consecuencia de esta concepción metapolítica —o extrapolítica—, en los sistemas proporcionales construidos sobre distritos con un gran número de representantes que eligen, así como un gran volumen de electores y una gran extensión territorial, las cohortes electorales y partidistas se convierten en colegios electorales voluntarios y unánimes, impersonales y anónimos, que aumentan al máximo la densidad de los mandatos representativos y aseguran al representante la responsabilidad independiente que distingue a la representación política moderna.

Lo contrario es cierto: los sistemas mayoritarios, en particular los que se ciñen a la fórmula anglosajona de la pluralidad uninominal, reducen la densidad del mandato representativo en un margen significativo, y las circunscripciones pequeñas, tanto en número de representantes como en electorado y territorio, tienden a reducir la independencia de los elegidos, atándolos a los grupos dominantes locales a través de las directivas de un verdadero mandato imperativo. Si observamos los distintos sistemas de votación desde la perspectiva de que pueden mejorar la eficacia y la legitimidad del mandato representativo y de las decisiones legislativas en la democracia constitucional, es imposible no reconocer la superioridad de principio de la representación proporcional sobre la regla anglosajona de la pluralidad uninominal y la regla anglosajona de la pluralidad mayoritaria en ambos casos.

Sólo a través de la lógica articulada de las cohortes electorales y de partido se puede restablecer en el ámbito de la representación política la exigencia de unanimidad consensuada que predica la idea reguladora del contrato constitucional originario y permanente. Debido a que, por lo general, hasta ahora, la teoría de la representación política y la teoría contractual de la obligación política, el Estado y el orden público constitucional se han desarrollado de forma paralela pero no exhaustiva, este aspecto extremadamente importante de la relación entre la regla electoral y las decisiones de un órgano legislativo elegido ha permanecido involuntariamente sin mencionar en la literatura de la ciencia política. Es difícil negar que la representación es una noción importante y comúnmente utilizada hoy en día. Todo grupo o causa política quiere tener representación, y todo gobierno pretende representar a sus ciudadanos en la época contemporánea (aunque no tiene por qué ser un gobierno típicamente representativo).

El atractivo actual del concepto se debe, sin duda, a su asociación con conceptos como democracia, libertad y justicia. A pesar de ello, durante la mayor parte de su historia, la representación ha tenido poco que ver con la democracia o la libertad. La representación no significa necesariamente un gobierno democrático. Un embajador, como un rey, puede representar a un país. Cualquier miembro del gobierno puede actuar ocasionalmente como embajador del país. En consecuencia, en cualquier sociedad grande y articulada se requieren instituciones y comportamientos que encarnen alguna forma de representación, aunque no tengan nada que ver con el autogobierno popular.

Que los seres humanos representen a otros seres humanos es una idea relativamente nueva en el concepto de representación. Aunque elegían políticos e incluso enviaban embajadores, los antiguos griegos no tenían una frase para sus actos que podríamos llamar representación. Como resultado del préstamo del francés antiguo, nuestra palabra "representación" proviene de la palabra latina *repraesentare*, que originalmente significaba "hacer literalmente realidad".<sup>o</sup> .<sup>en</sup> "encarnar una abstracción en un objeto (digamos, la encarnación del valor en un rostro humano o en una pieza de escultura). Sus estructuras políticas y sus personas estaban exentas de esta regla. En los siglos XIII y XIV, las personas designadas para formar parte de los consejos eclesiásticos o del Parlamento inglés pasaron a ser consideradas cada vez más como representantes, con el nombre en latín, e incluso más tarde en inglés. Hasta hace poco, el concepto de representación no se vinculaba a las elecciones o a la democracia, ni se consideraba un derecho fundamental.

Un ejemplo temprano de esta práctica se observa en Inglaterra, cuando la convocatoria de caballeros y burgueses al consejo del rey se hacía por necesidad real. La asistencia al Parlamento era una tarea y un deber que se realizaba a regañadientes, no como un lujo o un derecho. Sin embargo, no fue hasta más tarde, cuando la representación parlamentaria se convirtió en una herramienta para promover los intereses locales y limitar el poder real, que se volvió útil. En el siglo XVII, incluso .<sup>el</sup> "más pobre de los ingleses" podía reclamar el derecho a elegir un miembro del Parlamento, aunque esta pretensión era impugnada por muchos. El grito de guerra de la Revolución Americana, "Los impuestos sin representación son una tiranía", surgió de esta tradición. Con las revoluciones americana y francesa, la representación se convirtió en uno de los preciados y habituales "derechos de los ingleses", que merecía ser defendido. En consecuencia, representación pasó a significar representación popular y a asociarse con la noción de autogobierno, del derecho de cada hombre a opinar sobre lo que le sucede. Y así es como llegó a nuestras organizaciones (**dovi**). Democracia.

Parte del trabajo considera la calidad de representación democrática. Así que como presupuesto suyo considera a esta calidad de representación como un componente importante del sistema de representación al cual aludimos con la palabra democracia y da por sentado de que la misma goza de muchas ventajas frente a cualquier otro sistema de gobierno.

Naturalmente, habría que justificar tal convicción ya que el sistema basado en el voto es una idea cuestionada. Regularizar la charla sobre el sistema basado en el voto es tan antiguo como el propio gobierno de la mayoría, y se intensificó en el siglo XX. La ilimitada y amplia gama de hipótesis de gobierno popular se hizo difícil de discernir. La mayoría de las clasificaciones están mezcladas y examinadas como un largo inventario descriptivo de hipótesis justas. A una idea central se lo adjetiviza como tradicionalista, liberal, social, pluralista, elitista, decisorio, comunitario, cosmopolita, republicano, deliberativo, participativo, activista de la mujer, básico, post correntista o multicultural, por nombrar sólo los epítetos más claros, todos ellos con contenido distintos (**merkel**).

A pesar de que en su sentido más amplio el gobierno popular es antiguo, y que luego se ha dividido al menos teóricamente en una panoplia de modelos, habrá que hallar una caracterización mínima para conceptualizar y poder trabajar con ella. Así es que, el tipo de sistema de reglas de la mayoría que utilizará este trabajo es el que señala que el gobierno de la mayoría debe asegurar básicamente a cada residente adulto la opción de votar. Esta conceptualización implica una abstracción importante ya que, hasta alrededor de cuatro años antes de 1918, o el final de la Primera Guerra Mundial, en cada gobierno o república popular autónoma que había existido hasta ese momento, un decete 50 % de todos los adultos había sido constantemente prohibido de los privilegios completos de la ciudadanía (**dahl**) cuando que la idea ya provenía de la civilización griega, que engendró la romana, que engendró Occidente.

El núcleo del desarrollo del trabajo también implica que la democracia es mejor que otras formas de gobierno. Tal vez la cuestión más clave y laboriosa en cuestiones legislativas es evadir el estándar absolutista. A lo largo de la historia completamente escrita (conocemos más detalles de la vida de Napoleón que los que estrictamente necesitamos conocer), los pioneros impulsados por la arrogancia, la neurosis, la responsabilidad personal, la filosofía, el patriotismo, la estricta convicción, los sentimientos de prevalencia innata, o el sentimiento y la motivación pura han abusado de las capacidades del estado con respecto a la intimidación y la brutalidad para servir a sus propios sistemas de ideas, acarreando muchas veces, el hambre y la guerra.

No podía ser de otra manera porque cuando el griego propuso y desechó la

democracia, también postuló la idea del «rey filósofo», una especie de déspota ilustrado, pero nunca nos dijo qué haría el rey filósofo cuando una parte de la población no estuviera de acuerdo con su filosofía. Tal vez Aristóteles no previó completamente a su rey, de la misma manera en que Voltaire en su correspondencia con Federico II de Prusia parecía, de tanto en tanto, dirigirse a un amigo remilgado y bonachón.

A esa evidente ventaja se le suma que el sistema basado en el voto no es sólo un sistema de administración, no es solamente el tráfico de papeletas a través de un algoritmo más o menos complejo: dado que los derechos son componentes importantes en las organizaciones políticas justas, el gobierno popular es característicamente, además, un arreglo de derechos. Los derechos están entre los cuadros de la estructura fundamental de un ciclo de gobierno basado en leyes.

Se puede enumerar aún muchos otros campos en donde las democracias aventajan a otros sistemas de gobierno, pero dada la dirección necesaria impuesta por el tema, enumeramos una importante antes de dejar por concluido el punto siquiera preliminarmente.

La democracia hace que los individuos se aseguren sus principales ventajas. Todo el mundo, o casi todo el mundo, necesita ciertas cosas: albergue, comida, cobertura, bienestar, amor, respeto, seguridad, familia, compañeros, trabajo satisfactorio, relajación, y otros. Es muy probable que el ejemplo de sus necesidades varíe del ejemplo particular de las de los demás. Como la gran mayoría, sin duda se necesita practicar algún tipo de dominio sobre los componentes que ella decida para satisfacer algunas necesidades y en qué medida, alguna oportunidad de decisión, una oportunidad de dar forma a la vida según unos propios objetivos, inclinaciones, gustos, valores, deberes, convicciones. El gobierno de la mayoría asegura esta oportunidad y la oportunidad mejor que cualquier marco político de opción que se haya inventado (**dahl**).

Mucho queda por decir del trabajo de Dahl. Conciso y breve, es una lectura obligatoria para quienes quieren desentrañar los tópicos que implican la democracia. Así el influyente libro de un inglés (**dahl**) no solamente nos muestra los orígenes de las democracias y de la representación, sino que nos señaló algo que parece obvio cuando uno lo nota: democracia y libre mercado son dos hermanos que siempre van juntos, pero

nunca se llevan bien, aunque a veces actúen un poco a lo Tweedledum y Tweedledee. Nosotros mismos, este trabajo, y quizás también quienes lo lean, se encuentran inmerso en el capitalismo y en toda su imaginaria: manejamos el idioma que nos enseñó el libre mercado, hablamos con las palabras que los bancos pusieron en nuestra boca. Según este autor, el libre mercado ayuda a la democracia hasta ser lo que llama poliarquía, el gobierno de muchos, es decir, de una élite. Luego de ese punto, ya no lo ayuda, sino lo entorpece. Toynbee, autor que no halló camino hasta nuestra bibliografía piensa algo más crucial: que Occidente es industrialismo y democracia, y que esa “poliarquía” hace crecer a las civilizaciones en la medida en que son élites creativas y lo hunden y desintegran cuando ya no son sino élites dominantes.

Toda constitución es, antes que un ideario, una carta política por lo que la discusión de quién habrá de elegir a quién en qué momento siempre se torna la primera cuestión a ser debatida y en ese sentido un artículo local nos brindó información de primera mano acerca de la génesis de nuestro sistema electoral, incluso con detalles que, por de pronto, juzgamos ya no alcanzarán a tener espacio dentro de nuestro trabajo.

Muchos otros libros fueron consultados para dirigir la atención de lo particular a lo general y de lo general a lo particular de vuelta. Ellos, por haber sido citados, no se incluyen dentro de la bibliografía. Las normas APA (a diferencia de la de Chicago) nos obliga a incluir la fuente de solamente aquellas que citamos, aun cuando tal cita pueda ser de carácter meramente coyuntural.

## 10. Representación.

Muy cerca del concepto expuesto al principio, se encuentran los que definen a la representación política. Pudiera pensarse que ambas ideas son el anverso y el reverso de la misma moneda, sin embargo podemos referirnos a la representación de forma independiente, porque superado el tópico del mandato —o al menos dejado atrás—, la representación se impone asimismo como un punto de análisis: el mismo se ha vuelto progresivamente obvio y significativo dentro de la hipótesis basada en el derecho contemporáneo por una

disyunción entre los registros estándar de la representación justa, centrada esencialmente en la representación discrecional de base regional, y la irrupción de un territorio político inexorablemente impredecible, que está menos vinculado a la territorialidad estatal, más pluralizado y progresivamente sujeto a arreglos y consultas casuales para crear autenticidad política (**urbinati**).

El dilema de la representación en Paraguay —y, *mutatis mutandi*, *urbi et orbi*—, tiene un otra arista encontrada *in media res*: si arriba ensayamos que el ciudadano se define como no representado por el concejal o parlamentario, no olvidemos que el representante que proviene de una interna y una elección general de un partido político del cual es afiliado y que carga con la obligación de defender los postulados, el estatuto, el ideario, el programa de ese partido, no obstante es alejado de ellos cuando su mortalidad y el trajinar de su labor lo enfrenta con la decisión de elegir a un presidente de su cuerpo, o a intervenir el municipio del cual es representante, y el cual es del mismo signo que él. Los casos de destitución siempre se dan con los votos de los correligionarios... ¿Cómo se explica la incoherencia de este accionar? Tal vez en ocasiones las causales de la destitución son determinantes y el acusado no admite defensa razonable. En otros casos, y son la mayoría, se moviliza por un interés que no es el interés de su partido ni tiene nada que ver con la estructuración de poder político alguno, sino simplemente con beneficio personal que es pasajero y que daña no solamente a su partido sino también a sus electores, y el amparo de esa actitud de quebrantamiento de la Disciplina Partidaria, se justifica siempre con el artículo 201 de la Constitución Nacional. No existe mandato imperativo, los casos de deslealtad sin mecanismo de control efectivo acaban socavando las mismas estructuras partidarias.

El deterioro en la relación representante representante se agudiza con la falta de disciplina partidaria, es evaluable que progresivamente vaya en aumento debido a la falta de control y sanción de los electos, quien debería ejercer ese control las instituciones con sus tribunales de conducta, y el electorado y los ciudadanos.

El régimen electoral tiene un papel central en la democracia porque las elecciones son la expresión más visible de la soberanía popular. Un régimen electoral democrático requiere el derecho universal de voto activo y pasivo, así como elecciones libres y justas.

Un régimen electoral democrático es una condición necesaria pero no suficiente para el gobierno democrático. Si una crisis infecta un sistema electoral democrático, golpea el corazón de la democracia. Los cambios en el comportamiento electoral, como el aumento de la abstención de votantes, el aumento de la volatilidad o la persistente discriminación contra los grupos étnicos, las clases o las mujeres son las primeras señales de alerta del diagnóstico de que la participación y la representación no son suficientes para reflejar la totalidad del demos (**merkel**).

Algunos estudios se muestran pesimistas en cuanto a la mejora de la representatividad porque no existe ningún mecanismo para supervisar el cumplimiento de los compromisos asumidos por los candidatos en las campañas políticas, ni existe un medio para exigir que los candidatos muestren resultados obvios después de que finalice su mandato (**sosa**), pero estas observaciones valen más en cuanto a la evaluación del desempeño de un representante que en cuanto a la calidad de representatividad de la que pudiera haber estado investido. La democracia, hemos visto, es ante todo una manera de trasladar el mandato de la mayoría hacia los que resulten ser, mediante este proceso, sus legítimos representantes.

Por otro lado, y a manera de contestación de la idea vertida antes, el mismo trabajo expone que una ventaja que generalmente se puede atribuir a los sistemas de votación preferencial es que pueden ayudar a mejorar la relación entre representantes y partidos representativos, brindando así más incentivos para que los representantes trabajen de manera más eficiente. En otras palabras, eliminar la lista bloqueada puede mejorar la «rendición de cuentas de los representantes», porque no incentiva la rendición de cuentas al partido, sino que responsabiliza de ellas a las candidaturas individuales dentro de las listas y, a la larga, a los votantes. Teniendo en cuenta lo resaltado, estamos a la expectativa de los informes de Tribunal Superior de Justicia Electoral, con relación a la presentación del informe final de los documentos que han presentado, los candidatos y administradores de campaña electorales que participaron en las elecciones municipales, internas y generales. Esto se rige dentro del cumplimiento de la ley de Financiamiento Político que traza el origen y el uso del dinero en el proceso electoral, se compromete la información pública con la plataforma Sinafip (Sistema Nacional de Financiamiento Político) .

A modo de nota, la rendición de cuentas a la que se refiere es la exposición de la ejecución de los trabajos de los representantes frente a sus promesas electorales. Aclaración necesaria cuando la metáfora puede mover tan fácilmente a confusión. La Ley N.º 6318 «Modifica la Ley N.º 834/96 “Que establece el Código Electoral paraguayo”, modificado por la ley N.º 3166/07 “Que modifica los artículos 106, 170, 246, 247, 248 y 258 de la ley N.º 834/96 “Que establece el código electoral paraguayo”, e incorpora el sistema de listas cerradas, desbloqueadas y de representación proporcional para cargos pluripersonales» transfiere la responsabilidad de forma personalísima a cada candidato de sus gastos electorales, con su debida documentación, según la Ley de Financiamiento Político N.º 4743/12, y la resolución 223/2015.

Por lo tanto, cuando los ciudadanos desempeñan un papel más importante en la elección de diferentes candidatos, los delegados deben esforzarse por hacer visibles sus actividades parlamentarias y reconocer su trabajo a fin de perseguir los intereses de su electorado. Eventualmente, esto genera incentivos para que los candidatos intenten cultivar votos individuales.

Mucho antes de que se discutieron las listas cerradas desbloqueadas, ya se había observado que los sistemas proporcionales hacían posible un mayor número de partidos ya que la proporcionalidad es el vínculo lógico que conecta estas variables del sistema electoral con el número de partidos: cuanto más proporcional es el sistema electoral, mejor es para los partidos pequeños y nuevos, y la vigencia de ellos permitirá o promoverá un gran número de partidos (**lijphart**).

Así las cosas, obviamente estamos ante una palabra mal definida cuya comprensión se ajusta más o menos a la visión propia de cada autor.

Hobbes, el único teórico político importante que lo hace, ofrece una explicación sistemática y plenamente desarrollada del significado del término; las opiniones de los demás teóricos hay que deducirlas de las observaciones de pasada o leerlas entre líneas. Incluso John Stuart Mill, que dedica un libro entero al tema del gobierno representativo, no cree necesario explicar qué es o qué significa la representación. A pesar de ello, existen numerosos y evidentes desacuerdos sobre su significado en la literatura. Las definiciones

ofrecidas por algunos teóricos entran directamente en conflicto con las ofrecidas por otros, o (peor aún) no tienen relación con las ofrecidas por otros. Debido a la falta de intentos de dar cuenta de estas desconcertantes discrepancias, las discusiones sobre la representación se caracterizan por controversias duraderas y persistentes que parecen desafiar la resolución en este momento. Hobbes, por ejemplo, cree que todo gobierno es un gobierno representativo en el sentido de que representa los intereses de sus ciudadanos; y muchos escritores más recientes sostienen la misma creencia.

Ortega y Gasset (**ortega**) piensa algo similar cuando dice que el término "mando" no se refiere al ejercicio del poder material ni a la imposición de coacción física. Esta relación estable y normal entre los hombres, que se denomina "mando", nunca se basa en la fuerza, sino al revés: porque un hombre o un grupo de hombres ejerce el mando, tiene a su disposición ese aparato o máquina social, que se denomina "fuerza". Los casos en los que la fuerza parece ser el fundamento del mando a primera vista resultan ser los que mejor ilustran esta tesis tras un examen más detallado. Napoleón dirigió una invasión de España y mantuvo esa invasión durante un periodo de tiempo, pero no mandó adecuadamente en España ni un solo día. A pesar de ello, poseía fuerza, y fue precisamente porque sólo poseía fuerza que tuvo éxito. Es fundamental reconocer la diferencia entre un acto o proceso de agresión y una situación de autoridad. El ejercicio normal de la autoridad está representado por el término "mando". Independientemente de la época, siempre se basa en la opinión pública, ya sea hoy o hace diez años, tanto entre los ingleses como entre los botocudos. Nadie sobre la faz de la tierra ha ejercido jamás el mando basando su autoridad principalmente en algo que no sea la opinión pública. Aunque el concepto de soberanía haya sido descubierto aquí o allá, en tal o cual momento, el hecho de que la opinión pública sea la fuerza fundamental que produce el fenómeno del mando en las sociedades humanas es tan antiguo y atemporal como el hombre mismo. En consecuencia, según la física newtoniana, la gravitación es la fuerza que causa el movimiento. Y la ley de la opinión pública es la fuerza de gravedad universal de la historia política, según el autor. Incluso la ciencia histórica sería imposible de llevar a cabo sin ella. Y es por ello que Hume infiere con fuerza que el tema de la historia es demostrar cómo la soberanía de la opinión pública, lejos de ser un ideal utópico, es lo que siempre ha pesado y pesará sobre las sociedades humanas. Pues incluso quien pretende gobernar con los conserjes está

sometido a la voluntad de éstos, así como a la de los demás habitantes.

Sin embargo, en este siglo, ha habido una tendencia creciente a descartar la representatividad de las llamadas democracias indirectas como algo mítico o ilusorio. Los escritores señalan que todos los gobiernos utilizan la propaganda para manipular a sus súbditos; por otra parte, incluso los dictadores totalitarios tienen (y deben tener) apoyo popular, como demuestra la Unión Soviética. Los que sostienen esta postura afirman que ningún gobierno representa verdaderamente al pueblo y, por tanto, que no existe un gobierno que represente al pueblo. A pesar de ello, tanto los politólogos como los profanos distinguen el gobierno representativo de otras formas de gobierno. ¿Todos los gobiernos representan al pueblo, o ninguno, o sólo unos pocos? En esta situación es necesario hacer ciertas aclaraciones.

La relación adecuada entre un representante y sus electores es otra fuente de irritación y lo que parece un debate interminable. Hobbes propone que el representante es libre de hacer lo que quiera con su tiempo y energía (al menos en lo que respecta a sus electores). Según la mayoría de los teóricos, un representante no sólo debe hacer lo que es mejor para los que están bajo su supervisión, sino que también debe hacer lo que cree que es mejor para sí mismo, utilizando su propio juicio y sabiduría, porque ha sido designado para tomar decisiones en nombre de (y no actuar en nombre de) sus electores. Sin embargo, una minoría ruidosa cree que la responsabilidad del representante es representar fielmente los deseos y las opiniones del pueblo al que representa en el proceso legislativo. Todo lo demás lo consideran una bofetada a la representación exacta de la verdad. Aunque la verdad puede estar en algún punto intermedio, las preguntas que quedan son dónde está exactamente y cómo se determina dónde está.

Lo importante para este trabajo es el aspecto en el cual el ciudadano se siente representado por quien ha elegido. Los diversos sistemas señalados tienden a amplificar este sentimiento. Cae de maduro que si las élites políticas al final del día son los que implementan su parecer a despecho de este sentimiento, el elector se sentirá menos contento con su elección y que la misma no vale mucho si luego son otras personas las que deciden su valor.

Un hecho, y probablemente el único hecho que no se puede negar cuando se trata de la representación, es que se trata de un término que contiene un asombroso espectro de significados y usos, que van desde las imágenes mentales hasta las transacciones económicas, y desde los procedimientos legales hasta las representaciones teatrales. En los debates actuales sobre la representación política, todos estos significados diferentes pero conectados del término están implicados, si no confundidos, de una manera u otra. Al explorar el concepto de representación, esperamos llamar la atención sobre las muchas y distintas vertientes que contiene, sin perder de vista la absoluta relevancia del concepto en la política contemporánea. Los relatos sobre la representación suelen perseguir uno u otro de estos objetivos, pero no suelen ser ambos al mismo tiempo. Siempre que se discute el concepto de representación en sus diversas formas —en particular cuando la conversación se desplaza a la representación como un concepto puramente estético, jurídicamente vinculante o filosófico— la discusión tiende a desviarse del tema de la política. Mientras tanto, las interpretaciones de la representación que son explícitamente políticas por naturaleza tienen el potencial de imponer una uniformidad artificial en el concepto al atarlo a una determinada definición o aplicación. Normalmente, la representación se define en términos de democracia y se limita a un determinado papel dentro de la filosofía democrática, según estas perspectivas (**vieira**).

Como alternativa, nos gustaría definir la representación en sus propios términos, lo que implicaría investigar no sólo sus aplicaciones no democráticas sino también las no políticas. Pero queremos argumentar, al mismo tiempo, que la representación es el término más importante para entender el funcionamiento de los estados modernos y democráticos. Este argumento establecerá una conexión explícita entre la amplia gama de aplicaciones a las que puede destinarse el concepto de representación y su utilidad específica en la formación de las instituciones políticas más duraderas y poderosas del mundo moderno. El hecho de que el concepto de representación haya desempeñado un papel tan importante en la política moderna se debe en gran parte a que es extremadamente adaptable. La capacidad de dar cabida al espectro de perspectivas divergentes que todo Estado moderno debe contener, así como de hacer justicia a los conflictos políticos que pueden surgir, es un punto fuerte de la representación. En este libro, el autor trata de explicar cómo se ha producido esto, qué lo hace factible y qué puede resultar de ello tanto ahora como en el

futuro.

Con el fin de distinguir entre los modos de representación fundamentalmente diversos, muchos escritores sobre el tema dan tipologías a la idea. Cada una de estas tipologías tiene su propio conjunto de términos, que a menudo son confusos. También aumenta el número de variedades que aceptan. El marco de representación de algunos autores —en particular Hanna Pitkin, que sigue siendo la escritora más importante sobre el tema— se basa fundamentalmente en una serie de distinciones binarias. La más fundamental de ellas es el contraste entre la representación "sustantiva" la "formal", que conduce a una separación entre la representación como actuación para y la representación como representación de lo que se representa (**pitkin**). Además, dentro de cada una de estas categorías, hay que hacer otras distinciones, como la diferencia entre métodos "autónomos" "forzados" de representar a otros, o la diferencia entre métodos "simbólicos" "descriptivos" de hacerlo.

En cambio, otros autores prefieren establecer diferencias triples entre representaciones como "instrucción", "interpretación", "simulación", por decirlo de otra manera, "instrucción", "interpretación", "réplica" (o "instrucción", "interpretación", "réplica" respectivamente). Un método alternativo para categorizar la representación es dividirla en varias categorías basadas en los diversos modismos no políticos en los que se utilizó por primera vez: en este caso, la distinción importante es entre las variantes "jurídica", "teatral", "pictórica" del mismo concepto.

Dicho de otro modo, una división fundamental puede resumirse así:

- § Cuando los representantes reciben instrucciones sobre lo que deben realizar.
- § Cuando los representantes deciden qué hacer.

La representación en la que los representantes se limitan a duplicar lo que hacen otros. En más de un sentido, las teorías burkeanas y liberales pueden ser útiles para avanzar en nuestra comprensión de la representación como una actuación sustantiva en nombre de otros. Las ideas expresadas por estos escritores sobre el papel del representante no sólo

deberían enriquecer e ilustrar lo que ya se ha dicho sobre el papel del representante, sino que, al estar explícitamente relacionadas con la representación política, sus ideas también pueden servir para poner en contacto más directo una discusión más bien abstracta con las realidades de la vida política. Como resultado, ahora deberíamos ser capaces de resumir lo que hemos aprendido sobre el punto de vista anterior de la representación, y luego compararlo y contrastarlo con lo que ya sabemos sobre el funcionamiento de la política. La formulación del punto de vista al que hemos llegado es más o menos la siguiente: representar significa actuar en interés de los representados de una manera que responda a ellos. El representante debe actuar por iniciativa propia; sus acciones deben implicar discreción y juicio; y debe ser él quien actúe. El representado también debe ser (concebido como) capaz de actuar y juzgar de forma independiente, en lugar de ser simplemente atendido por otra persona o entidad. Es decir, a pesar de la posibilidad de que surja un conflicto entre el representante y los representados sobre lo que debe hacerse, ese conflicto no debe producirse normalmente. Si surge un conflicto, el representante debe actuar de manera que no se produzca un conflicto, o si se produce un conflicto, el representante debe dar una explicación. No debe estar persistentemente en desacuerdo con los deseos de los representados sin una buena razón en términos de su interés, y sin una buena explicación de por qué sus deseos no están de acuerdo con su interés. Este punto de vista, bastante complejo, sólo establece los límites exteriores de lo que será aceptable como representación en el sentido sustantivo sobre la base de la información proporcionada. Dependiendo de los puntos de vista del redactor sobre las cosas que se representan, la naturaleza de los intereses, el bienestar o los deseos, las capacidades relativas del representante y de los representados, y la naturaleza de los asuntos con los que el representante debe tratar, es posible una amplia gama de posiciones dentro de esos parámetros. El primero de estos requisitos es también el más sencillo. En los casos en los que la representación se concibe como si consistiera en abstracciones no vinculadas, la consulta de los deseos u opiniones de cualquier persona es lo menos probable que parezca una parte significativa del proceso de representación. La razón por la que Burke no creía que representar tuviera mucho que ver con consultar a los representados o con hacer lo que deseaban era que estaba hablando de la representación de intereses no vinculados -intereses con los que ninguna persona en particular estaba tan especialmente relacionada como para poder reclamar el privilegio de definir el interés- y no de la representación de intereses vinculados. Sin

embargo, cuando las personas están representadas, su derecho a opinar sobre asuntos relacionados con sus intereses se vuelve relevante. En ese momento, la concepción del interés -o del bienestar, o de los deseos, o de cualquier otro término de esta naturaleza con el que esté trabajando- pasa a ser relevante para su posición, además de la suya propia. La capacidad de un representante para promover los intereses de sus electores sin consultarlos aumenta en proporción directa a su percepción de los intereses (o el bienestar, o lo que sea) como algo objetivo, como algo determinable por personas distintas de las que tienen interés en promover el interés del que habla. Mientras tengan un "verdadero interés en algo sobre lo que saben poco, el representante está justificado para perseguirlo aunque vaya en contra de sus deseos. En este sentido, la teoría de Burke es la más extrema de todas. Sin embargo, si este punto de vista se lleva demasiado lejos, habremos eliminado por completo el concepto de representación y nos quedaremos con un experto decidiendo cuestiones técnicas y cuidando de las masas ignorantes de la misma manera que un padre cuida de un hijo. Sin embargo, cuanto mayor sea el grado en que un escritor crea que el interés, los deseos y demás se definen únicamente por la persona que los siente o los tiene, más probable será que exija que un representante consulte a sus electores y actúe en respuesta a lo que éstos le soliciten. De nuevo, en el extremo, la actuación sustantiva en nombre de los demás se vuelve imposible, y el teórico se ve obligado a recurrir a otras opiniones sobre el resentimiento o a declarar que el concepto es una falacia (**pitkin**).

#### Partidos y agrupaciones políticas.

Los partidos son una parte inevitable —la fuente consultada usa la palabra *endemic*— de la vida democrática. Se encuentran en todos los continentes y en todos los países, pero su cantidad, institucionalización y organización difieren mucho según la región y el país en cuestión. El tamaño de un sistema de partidos (cuántos partidos luchan en las elecciones de forma regular) y la amplitud de un sistema de partidos (qué clivajes e identidades están politizados y cuáles no) tienen importantes implicaciones para el razonamiento normativo. En el caso de que los partidos políticos sirven como conductos para la representación de los electores ante el gobierno, la expresión de los intereses de la sociedad o su supresión a través del sistema de partidos tendrá un impacto significativo en la calidad general de la democracia (**stokes**).

Para la República rúbrica constitucional en todas las democracias actuales o concepto Nación interrelacionado a expresión genuina de compromiso político , imperante en la base política sustentada en el caciquismo, o liderazgos duros, que fueron aggiornando a una nueva dinámica del surgimiento de las nuevas organizaciones políticas, reconocidas dentro de un sistema político, regulado por las leyes electorales en la conjunción de un sistema electoral. A partir de la dimensión de la fortaleza de las Normas electorales, y la legitimidad de los resultados se genera el fortalecimiento del régimen republicano.

Una sociología comparativa de la política” (**lipset**) es defendida por una de las partes en la disputa sobre los determinantes de la estructura y el tamaño de los sistemas de partidos; un análisis institucional es defendido por la parte opuesta en el debate. En lo que respecta a los sistemas de partidos, el componente de la sociología política intenta explicar las variaciones en los sistemas de partidos por la forma de los clivajes sociales subyacentes (Grumm, 1958, **lipset**). Según Lipset y Rokkan (**lipset**), el sistema de partidos que se desarrolló en los países europeos fue el resultado de las alianzas formadas a raíz de grandes acontecimientos históricos como la Reforma, el establecimiento de los Estados-nación y la Revolución Industrial. A pesar de que el método sociológico se presenta a veces como un método que no tiene en cuenta el impacto de las leyes electorales en los sistemas de partidos, a menudo reconoce la influencia de las instituciones en los sistemas de partidos. Según Lipset y Rokkan, por ejemplo, «las reglas del juego electoral» (1967) son extremadamente importantes, y dan algunos pasos tentativos para explicar cómo estas reglas surgen de las divisiones sociales preexistentes. Los estudios recientes han permitido que este esfuerzo avance aún más. Boix, 1999, un pensador de la acción estratégica, argumenta por qué los sistemas mayoritarios frente a los proporcionales fueron elegidos en los países europeos en un momento en que los trabajadores estaban ganando derechos políticos y los partidos socialistas estaban surgiendo. Los votantes y los partidos políticos liberales se enfrentaron a la cuestión de cómo mantener el control de la legislatura. Si uno de los partidos liberales preexistentes derrotaba al otro en unas elecciones, ese partido podría servir de centro de atención para los votantes liberales, y la regla de la mayoría seguiría siendo atractiva. Si dos partidos liberales establecidos tuvieran tendencia a repartirse el voto de forma equitativa, los dirigentes liberales preferirían pasar a un sistema proporcional para garantizar que la representación liberal continuará en el futuro.

El análisis de Boix (**boix**) es un avance bienvenido en una sociología comparativa de la política que hasta ahora había estado ausente en el estudio de la agencia política. El origen y la durabilidad de un conjunto de clivajes sobre otro nunca han sido explicados adecuadamente por los sociólogos comparativos, que no han conseguido dar explicaciones satisfactorias. La idea de que algunos clivajes sociales eran simplemente más centrales que otros ignora una plétora de pruebas de la no movilización de divisiones que, desde una posición lógica o histórica, bien podrían haberse movilizado en primer lugar (véase **hegemony**). Es habitual que los sociólogos comparativos intenten explicar por qué se manifiesta una u otra división en el sistema de partidos estableciendo conexiones entre alianzas y divisiones pasadas. Sin embargo, este enfoque no tiene en cuenta la volatilidad de los sistemas de partidos y el declive de los mismos que ha afectado a muchas democracias. Kalyvas (**kalyvas**) demuestra que las diferencias basadas en la religión, por ejemplo, no son permanentes, sino que pueden reaparecer de un periodo a otro, teniendo un impacto significativo en los sistemas de partidos políticos en el proceso. Sostiene que el anticlericalismo liberal de finales del siglo XIX empujó a la Iglesia a adoptar métodos de autodefensa, con la consecuencia imprevista del desarrollo de los partidos demócrata-cristianos, que no era la intención de la Iglesia en aquel momento. La agencia seguirá existiendo mientras lo haga, y hay pocas razones para esperar que los sistemas de partidos permanezcan inmutables.

El institucionalismo ha surgido como una contra-narrativa de la sociología comparativa de los sistemas políticos en las últimas décadas. A pesar de ello, como veremos, los institucionalistas responden mejor a la pregunta "¿Cuántos partidos?" que a la de "¿Qué tipo de partidos?". Los escritos de Duverger sobre el institucionalismo fueron el inicio del movimiento (1951, 1966). "La ley de Duverger" afirma que los distritos uninominales en los que se requiere una pluralidad simple para obtener un escaño dan lugar a sistemas bipartidistas a nivel del distrito electoral en el que se encuentra el distrito. Dado que los votantes no desperdiciarían sus votos en partidos con pocas posibilidades de obtener representación, Duverger razonó que aquellos que no conseguirían reunir votos se frustrarían y dismantelarían sus respectivos partidos políticos. Cuando se trata de distritos plurinominales en los que los escaños se asignan mediante representación proporcional, Leys (1959) y Sartori (1968) aplicaron el mismo razonamiento que para los distritos uninominales. Dependiendo del número de escaños en los distritos y del número mínimo

de votos necesarios para conseguir cualquier representación legislativa, la representación proporcional podría dar lugar a sistemas con tres o más partidos políticos.

Además de los descubrimientos de Duverger, un importante cuerpo de literatura los ha desarrollado y perfeccionado (véase, por ejemplo, Leys 1959, Wildavsky 1959, Sartori 1968, 1976, Gibbard 1973, Satterthwaite 1975, Riker 1982, Lijphart 1994). Desde Duverger, el avance más significativo en este campo ha sido *Making Votes Count* (1997) de Cox. Como parte de un debate más amplio sobre el voto estratégico, Cox demuestra que la ley de Duverger debe considerarse como la imposición de un límite superior al número de partidos políticos en unas elecciones determinadas. Cox concluye que las reglas electorales interactúan con la "diversidad social" para determinar el número efectivo de partidos en un sistema tras realizar un análisis del impacto de diferentes reglas electorales (mayoría simple uninominal, uninominal con segunda vuelta y varios tipos de representación proporcional). La variedad social de la historia se introduce a través de la conexión entre los sistemas de partidos de distrito y los sistemas de partidos nacionales. Tomemos, por ejemplo, los distritos uninominales con regla de mayoría simple. Aunque la fórmula de Duverger promueve el bipartidismo en determinados distritos, no está claro por qué el sistema nacional de partidos debería replicar esta estructura bipartidista similar. Según Cox (Cox, 1997), "algún grupo preexistente, que ya es de alcance o perspectiva nacional, busca realizar una tarea que requiere la asistencia de un gran número de legisladores o candidatos legislativos; este grupo busca inducir a los aspirantes a legisladores de muchos distritos diferentes a participar en una organización más grande". Las organizaciones sindicales, las sectas religiosas, los grupos étnicos y los intereses regionales son ejemplos de grupos establecidos que podrían ser el objetivo. No existe ninguna correlación entre la prominencia de un grupo y la de otro en términos de normas electorales. De acuerdo con los resultados de *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., Powell (1982) y Ordeshook & Shvetsova, (1994), la conclusión de que la magnitud de los distritos a nivel local, determinada por las reglas electorales, pone un límite superior al número de partidos efectivos; este efecto institucional interactúa entonces con la heterogeneidad social para producir el número efectivo de partidos está respaldado por los resultados empíricos. En

definitiva, el institucionalismo hace necesario el estudio de la sociología comparada para ofrecer una explicación completa de los sistemas de partidos. La sociología comparada nunca ha sido tan relevante o estratégicamente sensible como lo es hoy, gracias al trabajo de Boix y Kalyvas.

Hoy en día, más personas que nunca viven en sociedades democráticas en todo el mundo. Ahora es más importante que nunca comprender mejor cómo funciona la democracia y evaluar en qué medida cumple las funciones que se le han encomendado, como la capacidad de respuesta, la representación, la responsabilidad y la realización del bien público. Una queja común entre los observadores de la plétora de nuevas democracias que están surgiendo en todo el mundo (pero que no son en absoluto las únicas) es que las democracias son ineficaces en el desempeño de estas funciones de gobierno. A menudo, culpan a los partidos políticos de su ineficacia (véase, por ejemplo, **mainwaring**).

Estos autores insisten sobre la institucionalización de los partidos políticos. Señalan que los únicos cuatro países de América Latina en los que los partidos tradicionales del siglo XIX siguieron siendo la columna vertebral del sistema de partidos hasta bien entrado el siglo XX, junto con Chile y Uruguay. Uruguay y Colombia tienen los sistemas de partidos democráticos más antiguos de la región, junto con Chile y Uruguay. En ambos países, las identidades partidistas son fuertes, incluso teniendo en cuenta el hecho de que históricamente ha habido poca distancia ideológica y política entre los dos partidos políticos tradicionales. Ambos países han tenido uno de los sistemas de partidos más estables del Tercer Mundo. Sin embargo, a pesar de que los partidos políticos son extremadamente importantes en ambos países, los partidos en Uruguay y Colombia no están tan cohesionados y centralizados como los de Venezuela y Costa Rica. Tanto en Uruguay como en Colombia, los partidos políticos están muy fragmentados, con facciones que presentan sus propias listas de candidatos a las elecciones generales. Las facciones específicas reciben más votos que los candidatos individuales (como en Brasil o Chile), o una lista de partido cerrada recibe más votos que una lista de partido abierta (como en Venezuela, Costa Rica o Argentina). Aunque los partidos tradicionales siguen obteniendo el apoyo de la mayoría de los votantes en ambos países, su dominio está siendo desafiado por el ascenso de los partidos de izquierda. Mientras que las organizaciones de partidos de Uruguay siguen demostrando un alto grado de adaptabilidad, las de Colombia parecen estar debilitadas

y han visto mermada su eficacia en las últimas décadas. Argentina es el ejemplo menos definido de sistema de partidos institucionalizado. Los partidos políticos argentinos tienen un profundo arraigo en la sociedad del país, a pesar de que los vínculos se deterioraron en la década de 1980. Los dos principales partidos, el Peronista y el Radical, han mantenido sus posiciones como partidos dominantes durante casi medio siglo, lo que indica un alto grado de estabilidad en la naturaleza de la rivalidad partidista. Además, las elecciones se han convertido en la vía legítima de acceso a los cargos públicos por primera vez desde 1930, al haberse establecido en 1983. Debido a la creciente importancia de las elecciones desde 1983, la fuerza de las preferencias partidistas, los vínculos moderadamente fuertes que existen entre los partidos y los grupos organizados, y la razonable estabilidad de los patrones electorales, hemos clasificado a Argentina como un país con sistemas de partidos institucionalizados. Sin embargo, a pesar de las fuertes identidades partidarias, el sistema ha demostrado ser inadecuado en términos de organización y canalización de los conflictos políticos en el pasado. 19 El partido peronista tiene una base institucional inestable. Durante décadas, los partidos políticos asociados al peronismo fueron poco más que una expresión de la voluntad personal de Juan Perón, e incluso hoy, dos décadas después de su muerte, el partido sigue dominado por una sola personalidad: El propio Juan Perón (entonces Carlos Menem). En las elecciones presidenciales de 1989, las personalidades individuales eclipsaron a las organizaciones del partido, y grandes y poderosos grupos de interés (como los sindicatos y el capital rural y urbano) se infiltraron en el partido y en su maquinaria por segunda vez en otros tantos ciclos electorales. Los dos partidos principales, en particular el peronista, se han referido con frecuencia a sí mismos como movimientos más que como partidos políticos, o como encarnaciones no institucionalizadas de toda la nación más que como organizaciones destinadas a ganar los votos de los ciudadanos en unas elecciones competitivas contra otros candidatos legítimos al poder.

Por el contrario, cuando los observadores observan un fortalecimiento de los partidos políticos en las nuevas democracias, esperan que la representación y la capacidad de respuesta se fortalezcan de forma similar (véase, por ejemplo, **dix**), que observan de forma aislada, las líneas de división histórica de la política latinoamericana y hallan que parecen ser más o menos paralelas a las de la política europea, aunque con importantes desfases temporales: el centro frente a la periferia, el Estado secularizador frente a la

Iglesia, la élite terrateniente frente a los intereses comerciales e industriales y, finalmente, siguiendo la estela de todas estas otras luchas, la lucha de clases de los trabajadores frente a sus empleadores.

Las divisiones políticas en América Latina tendieron a ser principalmente las de conservadores contra liberales durante gran parte del siglo XIX y hasta el siglo XX en muchos casos, aunque en algunos lugares recibieron otros nombres. También mostraron una marcada propensión al faccionalismo y la fragmentación, que a menudo se centraba en torno a individuos, familias o regiones concretas en muchos casos. Históricamente, los partidos conservadores han tendido a reflejar los intereses y las actitudes de quienes están a favor de un gobierno central fuerte, la protección de la Iglesia católica, incluidas sus prerrogativas sociales y económicas, y la protección de los intereses de los terratenientes tradicionales y los pequeños agricultores. El federalismo y la desestructuración de la iglesia, así como la protección de los intereses comerciales, que a menudo incluía la defensa del libre comercio, eran algunas de las posiciones defendidas por los liberales.

En contraste con el modelo europeo, las dimensiones étnica, cultural e interreligiosa de la política estaban ausentes en gran parte del mundo occidental, mientras que estaban presentes en gran parte del resto del mundo. En consecuencia, si bien las luchas entre el centro y la periferia dieron lugar a una guerra civil casi endémica en algunos lugares (Argentina y Colombia, por ejemplo), no conllevan conflictos entre culturas nacionales y provinciales o subnacionales con lenguas o actitudes religiosas diferentes, como ocurrió, por ejemplo, en Noruega, Francia, España, Bélgica y Canadá, entre otros lugares. Además, en el caso de América Latina, nunca hubo un conflicto por la iglesia entre diferentes religiones. Al igual que en el sur de Europa, las cuestiones se referían al control eclesiástico sobre la educación, el registro de nacimientos y defunciones y la propiedad de la tierra, y los liberales abogaban en general por la apertura de las propiedades eclesiásticas vinculadas al funcionamiento de las fuerzas del mercado, entre otras cosas. Sin embargo, hay una consideración más significativa para entender los sistemas de partidos latinoamericanos contemporáneos y sus diferencias con los patrones occidentales que debe tenerse en cuenta. Dado que los sistemas de partidos occidentales han evolucionado de forma más o menos incremental, añadiendo al sistema existente partidos fundados en nuevos "clivajes" destacados a lo largo del tiempo, dejando de lado a los partidos fundados en las divisiones o bloques

destacados anteriormente, reduciéndose a un estatus de partido menor, o interactuando con ellos de forma compleja, esto sólo ha ocurrido en América Latina en algunas ocasiones en la historia reciente.

Desde el momento del golpe militar de septiembre de 1973 hasta el momento de su suspensión efectiva, el sistema de partidos de Chile siguió de cerca el patrón clásico de la Europa continental.

El actual partido gobernante en Argentina, la Unión Cívica Radical (UCR), puede remontar sus orígenes a la década de 1890, así como a Estados Unidos. Ecuador y Panamá también han mostrado signos de continuidad evolutiva, aunque de forma mucho más tímida que otros países. Los partidos tradicionales fracturados o prácticamente inexistentes de estos países, así como la volatilidad de los partidos más nuevos, han tendido a desdibujar los patrones característicos de Chile y Argentina, en los que los nuevos partidos se introdujeron en el sistema como respuesta a las nuevas clases movilizadas. En efecto, sus actuales alineaciones partidistas representan la formación de nuevos sistemas de partidos.

Aunque la gran mayoría de los sistemas de partidos de América Latina han evolucionado con el tiempo, no han seguido el tipo de patrón evolutivo que es común en Occidente. Así, los partidos políticos y los sistemas de partidos de tal vez una docena de países latinoamericanos han surgido más o menos de la nada, generalmente tras una revolución o un largo período de gobierno dictatorial, con pocos vínculos discernibles con el pasado prerrevolucionario o predictatorial. Este patrón, que podría denominarse "discontinuo", puede explicarse de la siguiente manera: La gran mayoría de los partidos políticos conservadores y liberales tradicionales simplemente han desaparecido, sin dejar descendientes visibles.

Sin duda, es difícil desprenderse de la idea de que, a medida que aumenta el número de partidos políticos, la democracia se consolida. Sin embargo, es posible que los partidos políticos sean marcadores de la democracia, expresiones inevitables de su progreso, sin que estén relacionados causalmente con todo lo que se supone que es positivo de la democracia. Si algo nos ha enseñado el anterior paseo por la teoría democrática empírica

es que la relación entre los partidos políticos y la capacidad de respuesta de los gobiernos elegidos no está nada clara. En cierto modo, los modelos de partidos políticos actuales sirven para reafirmar las preocupaciones de los primeros teóricos de que los partidos políticos intercedan entre los gobiernos elegidos y la consecución del bien público. La concepción original de los partidos políticos era que eran parciales y estaban ligados a las emociones y prejuicios de la opinión pública local; en algunas concepciones recientes, los partidos son parciales a su propia concepción del bien y no están ligados a la opinión pública. La existencia de partidos políticos es inevitable en una sociedad democrática, y esto es innegable. Hasta qué punto los partidos políticos han contribuido a la naturaleza de la democracia moderna, o si son una mala hierba en su jardín, sigue siendo una cuestión para la que la investigación en ciencias sociales aún no ha dado una respuesta satisfactoria.

## 11. Marco Legal.

§ Constitución Nacional de la República del Paraguay.

§ Ley N<sup>o</sup> 317 “Que reglamenta la intervención a los gobiernos departamentales y/o a los gobiernos municipales”.

§ Ley N<sup>o</sup> 3966 .“orgánica Municipal”.

§ Ley N<sup>o</sup> 834/14 “Código Electoral Paraguayo”.

§ Legislación comparada.

## 12. Uso de encuestas y entrevistas.

Una de las herramientas que se utilizan en la presente investigación son las entrevistas y las encuestas.

Las entrevistas son una técnica muy útil para recopilar datos en la investigación cualitativa. Se define como un diálogo que propone un propósito específico más que una

simple conversación. Es una herramienta técnica en forma de diálogo hablado. Canales la define como "la comunicación interpersonal que se establece entre el investigador y el sujeto de la investigación para obtener respuestas orales a las preguntas planteadas". Heinemann sugiere complementarlo con otro tipo de estímulos (como la visión) con el fin de obtener información útil para resolver el problema central de la investigación (**diaz-bravo**).

Algunas personas creen que las entrevistas son más efectivas que los cuestionarios porque permiten obtener información más completa y profunda, además de brindar la posibilidad de aclarar dudas y asegurar respuestas más útiles en el proceso. Las entrevistas son muy ventajosas principalmente en las fases de investigación descriptiva y exploratoria y en el diseño de herramientas de recopilación de datos.

Las entrevistas son muy ventajosas, principalmente en las fases de investigación descriptiva y exploratoria y en el diseño de herramientas de recolección de datos (las entrevistas en investigación cualitativa, independientemente del modelo que se utilice, mueven los siguientes elementos: el propósito es obtener información relacionada con un tema específico; la información es lo más precisa posible; su propósito es lograr que el proveedor de información comprenda el tema de interés; el entrevistador debe mantener una actitud positiva al momento de crear el tema. Según la naturaleza específica de la encuesta, las entrevistas suelen complementarse con otras técnicas.

En la investigación cualitativa que utiliza métodos fenomenológicos, el objeto de investigación es el sujeto, y la particularidad del objetivo de investigación viene dada por el problema específico a estudiar. Desde esta perspectiva, la investigación cualitativa tiene las características de la fenomenología, que expresa la relación dialéctica que surge de la relación entre las personas que constituyen la unidad de investigación. El objetivo del método fenomenológico desarrollado por Husserl es obtener una comprensión de la estructura básica de estos fenómenos basándose en ejemplos psicológicos proporcionados por la experiencia o la imaginación. Por ello, en este trabajo seguimos esa línea con el propósito de describir el significado de la experiencia desde la perspectiva de quienes la han tenido (**mari**).

En cuanto a las encuestas, es técnica de investigación, se llevan a cabo mediante

la elaboración de cuestionarios y entrevistas en formato verbal o escrito y se administran a una población; las encuestas suelen administrarse a un grupo de personas y no a un solo individuo; la finalidad de las encuestas es obtener información mediante la recogida de datos, cuyo análisis e interpretación permiten tener una idea de la realidad para proponer prácticas higiénicas. Estos enfoques se complementan con técnicas adicionales que permiten el seguimiento de resultados inesperados, la validación de otras técnicas y la exploración de las causas que subyacen a las respuestas de las personas.

Sin prejuicios, las metodologías de encuesta deben adaptarse a todo tipo de personas y poblaciones, independientemente de su edad, orientación sexual, cultura o idioma. Cuando se utiliza para poblaciones grandes, el muestreo nos permite evitar encuestar a todos los miembros de ese grupo, centrándonos en cambio en un número representativo de personas que nos proporcionen la información que necesitamos, evitando al mismo tiempo las inducciones de elección, que podrían dar lugar a sesgos en el análisis de los datos.

Para obtener mejores resultados y garantizar el éxito de una encuesta, los objetivos de la misma deben estar claramente definidos. Para obtener mejores resultados y asegurar el éxito de la encuesta, se debe definir el tipo de personas a las que se aplicará; si es posible, se debe determinar el nivel cultural, la profesión y otros atributos como la edad, el género, el nivel socioeconómico y el nivel de escolaridad de las personas a las que se aplicará.

Al formular las preguntas, hay que asegurarse de que son adecuadas para el tipo de persona entrevistada. Esto garantizará que las respuestas sean concretas y acordes con la información que se busca, y que se eviten, en la medida de lo posible, distorsiones en las respuestas tanto del entrevistador como de la fuente.

Los recursos humanos, financieros y materiales necesarios para llevar a cabo la encuesta deben identificarse con la mayor objetividad posible, y deben establecerse plazos para la presentación de los resultados, supervisando periódicamente los avances para determinar si el ritmo de ejecución es el adecuado.

El origen de la encuesta remonta al agrarismo feudal cuando el señor propietario feudal requería conocer el uso y destino de sus tierras; se clasificaban las tierras como aptas o no aptas para el cultivo, y dentro de las primeras se determinaba una sub-clasificación que venía a responder a los tipos particulares de cultivo. La tierra requería entonces de la fuerza de trabajo, la población se clasificaba y se dividía entre los campesinos capaces de cultivarla y aquellos que por edad o enfermedad no podían hacerlo. Las tierras no aptas para el cultivo se destinaban para el ganado y vivienda. Estos principios de taxonomía (ciencia de la clasificación) agraria pasaron más tarde a los laboratorios, y desde allí a las Ciencias Sociales como técnica para ordenar a las poblaciones humanas .

Sin embargo, el desarrollo y la gran utilización de encuestas que se utilizan en la actualidad tiene su origen en los deseos de conocer los movimientos de la opinión pública y la predicción del voto a finales del siglo XIX, aunque no debemos olvidar las primeras utilizaciones de la encuesta en los trabajos de los reformadores ingleses del siglo XVIII, destacando entre éstas las investigaciones de Charles Booth sobre la pobreza, y las encuestas sobre condiciones sociales de trabajo en las grandes industrias realizadas por Weber a principios del siglo XX. Los trabajos de Weber, a juicio de Lazarsfeld y Obershall, .<sup>3</sup>anticipan, en todos los aspectos, la perspectiva moderna en el análisis de la conducta electoral, audiencia de radio, hábitos de compra, o cualquier otra acción realizada por grandes números de personas bajo circunstancias comparables" (**luque**).

Las entrevistas cara a cara se caracterizan por una comunicación sincrónica en términos de tiempo y lugar. En parte debido a esta comunicación sincrónica, las entrevistas cara a cara son únicas en el sentido de que pueden aprovechar las señales sociales como ningún otro método de entrevista. Las señales sociales del entrevistado, como su voz, su entonación, su lenguaje corporal, etc., pueden proporcionar al entrevistador una gran cantidad de información adicional que puede añadirse a la respuesta verbal del entrevistado a una pregunta. Por supuesto, la importancia de las señales sociales depende de la información que el entrevistador desee obtener del entrevistado. La importancia de los indicios sociales en una situación de entrevista en la que el entrevistador es percibido como un sujeto y como una persona insustituible de la que el entrevistador desea conocer la actitud del entrevistado hacia, por ejemplo, el sindicato, se hace evidente. Cuando el entrevistador pregunta a un experto sobre cosas o personas que no tienen nada que ver

con el experto como sujeto, las claves sociales son menos importantes que antes.

Por otro lado, cuando el entrevistador dirige al entrevistado en una dirección específica a través de su comportamiento, esta visibilidad puede tener un efecto perturbador en el estado de ánimo del entrevistado. Este inconveniente puede mitigarse empleando un protocolo de entrevista y haciendo que el entrevistador sea consciente del efecto que tiene sobre el entrevistado.

Si se realiza una entrevista cara a cara, no hay un desfase significativo entre la pregunta y la respuesta; tanto usted como el entrevistador pueden reaccionar inmediatamente a lo que dice o hace el otro.

Una de las ventajas de esta comunicación sincrónica es que la respuesta del entrevistado es más espontánea, en lugar de requerir un largo periodo de reflexión. Sin embargo, debido a la naturaleza sincrónica del medio, el entrevistador debe prestar mucha más atención a las preguntas que debe hacer y a las respuestas que debe dar. Debido a la naturaleza interactiva de la comunicación, es especialmente importante utilizar una lista de entrevista no estructurada o semiestructurada y que el entrevistador formule las preguntas como resultado del uso de la lista

El término "doble atención."<sup>es</sup> utilizado por WENGRAF (2001, p.194) para describir el hecho de que "debe estar escuchando las respuestas del informante para entender lo que está tratando de transmitir y, al mismo tiempo, debe tener en cuenta sus propias necesidades para asegurarse de que todas sus preguntas tienen posibilidades de ser respondidas dentro del marco de tiempo fijado con el nivel de profundidad y detalle que usted requiere".

Las entrevistas cara a cara pueden grabarse, siempre que el entrevistado dé su consentimiento por adelantado. El uso de una grabadora tiene la ventaja de producir un informe de la entrevista más preciso que si se escriben notas a mano durante la misma. Sin embargo, el uso de una grabadora aumenta el riesgo de olvidarse de tomar notas durante la entrevista, lo que puede ser desastroso. Incluso si la entrevista se graba, tomar notas durante la misma es importante para el entrevistador por varias razones: (1) para

asegurarse de que se han contestado todas las preguntas; (2) en caso de que la grabadora falle; y (3) en caso de que el entrevistador falle. Debería haber tomado notas durante una de las entrevistas que realicé, pero olvidé pulsar el botón de "grabar", lo que me hizo perder la oportunidad. Otra desventaja de grabar la entrevista es la cantidad de tiempo que se necesita para transcribir la grabación una vez terminada. Se calcula que transcribir una hora de cinta llevará entre cinco y seis horas, según BRYMAN (2001).

Además, la comunicación sincrónica de tiempo y lugar en una entrevista cara a cara tiene la ventaja de proporcionar al entrevistador una amplia gama de opciones para crear un entorno de entrevista positivo. Como resultado, el entrevistador podrá hacer un uso más eficaz de la normalización de la situación. Por otro lado, esta comunicación sincrónica de tiempo y lugar puede añadir una cantidad significativa de tiempo y gastos al proceso. Entrevistar a un entrevistado que vive a más de 200 kilómetros de distancia llevará la mayor parte de un día, incluyendo el tiempo de viaje y la propia entrevista. Si el entrevistado está enfermo y no se ha puesto en contacto con el entrevistador a tiempo para cancelar la entrevista, ésta puede durar varios días o incluso semanas. Además, los costes, como los gastos de viaje, pueden resultar extremadamente caros en esta situación. Realizar una investigación mediante entrevistas cara a cara que deben llevarse a cabo en todo el mundo, como es el caso, por ejemplo, cuando se realiza una investigación en el ámbito de los equipos virtuales, requiere una cantidad significativa de esfuerzo, tiempo y recursos, por lo que es casi imposible que un solo investigador pueda completarla.

Una de las ventajas de las entrevistas por mensajeros, al igual que las entrevistas telefónicas, es el acceso ampliado a los participantes en comparación con las entrevistas cara a cara. Esto se debe a la comunicación asíncrona de lugar, que es similar a las entrevistas telefónicas (COOMBER, 1997). A pesar de que el todo tipo de mensajeros puede entrevistar a personas de difícil acceso, una de las desventajas de la comunicación asíncrona de lugar mediante el ellos es la ausencia de pistas sociales durante la entrevista. La ausencia de ciertos elementos, como la entonación, puede compensarse con el uso de emoticonos. Anteriormente, los usuarios podían crear emoticonos sencillos con un teclado estándar; por ejemplo, un "smiley" podía representarse con el carácter ":"). Hoy en día, el teclado ofrece la posibilidad de crear emoticonos más avanzados, como el símbolo "..<sup>Esto</sup> también es válido para cualquiera de ellos, que permite a los usuarios insertar emoticonos

desarrollados por profesionales directamente en un mensaje. Los emoticonos, por otra parte, han sido especificados culturalmente y reflejan significados culturalmente específicos. En su investigación, MORRIS (1994) descubrió que los mismos gestos en diferentes culturas pueden transmitir una variedad de significados. Otra opción es que para un mismo significado en diferentes culturas, se puede utilizar una variedad de gestos diferentes. Por esta razón, cuando se realiza una entrevista de mensajería con un encuestado que se comunica con un estilo de comunicación cultural diferente al del entrevistador, éste debe prestar mucha atención a cómo se utilizan los emoticonos. No se puede dar por sentado que estos emoticonos se interpretarán de la misma manera que el entrevistador pretendía que se interpretaran. Naturalmente, el hecho de que la falta de señales sociales sea una ventaja (o, como mínimo, un punto neutro) o una desventaja depende del tema de investigación y de las preguntas que se formulen en el estudio. Por el contrario, según SHACHAF (2005, p.52), al entrevistar a entrevistados de una cultura diferente, "la ausencia de señales no verbales y sociales reduce la falta de comunicación debida a la diversidad cultural. La comunicación asíncrona de lugar tiene la ventaja adicional", según BAMPY y COWTON (2002, párrafo 18), de poder "proteger al investigador proporcionándole cierto grado de anonimato, quizá mediante la adopción de un seudónimo (de correo electrónico)". Un ejemplo clásico de los efectos beneficiosos del anonimato es un estudio de GERGEN, GERGEN y BARTON, publicado en la revista *Psychological Science* (1973). Los individuos que se reunieron y conversaron en una situación en la que no podían verse, como por ejemplo sentados en la oscuridad, revelaron detalles significativamente más íntimos sobre sus vidas y sobre ellos mismos que los que se reunieron y conversaron en una habitación iluminada, según los resultados de este estudio. De hecho, en comparación con una condición de control en la que las personas interactuaban con luz, los que estaban en la condición de oscuridad informaron de que se sentían más positivos sobre la otra persona después del encuentro. Este significativo fenómeno se conoce como auto-revelación, que se define como "el acto de revelar información personal a los demás" (ARCHER, 1980, p.183). Las discusiones por CMC revelaron niveles más altos de auto-revelación espontánea que las discusiones cara a cara, lo que indica que las discusiones por CMC son más efectivas (JOHNSON, 2001).

Además, los participantes que eran visualmente anónimos revelaron significativamente más información sobre sí mismos que los participantes que no eran visualmente

anónimos (Joinson, 2001).

La comunicación mediada por ordenador (CMC), y más en general la Web, han llegado a ser el foco de intriga para la investigación social mental por una serie de razones. Una razón es que la mayor parte del uso de la Web en el ámbito doméstico es para la comunicación interpersonal (Kraut, Mukhopadhyay, Szczypula, Kiesler, & Scherlis, 2000), lo que recomienda sumas expansivas de conducta social que vale la pena explorar. Una segunda razón es que la CMC contiene dos aspectos destacados, el anonimato visual y la comunicación de canal restringido (es decir, sólo contenido) que han quedado atrapados en un surtido de prácticas interpersonales. Tanto el anonimato visual como la comunicación de sólo texto se han utilizado para anticipar que la CMC necesitará la abundancia de la interacción normal cara a cara y, en consecuencia, estará dispuesta a hacer recados y será mugrienta en sustancia socio-emocional (Rice & Love, 1987). También se han utilizado para prever que el CMC desalentaría la conciencia de los demás (Kiesler, Siegal, & McGuire, 1984) y dinamizaría un comportamiento antinormativo, contundente y desinhibido (**joinson**).

Según SPEARS y LEA (1994, p.435), "bajo el manto protector del anonimato, los usuarios pueden expresarse y pensar en lo que realmente sienten y piensan". Cuando el tema de la investigación requiere la recogida de información del entrevistado sobre actitudes, comportamientos y otras características, la preferencia por las entrevistas realizadas por mensajeros es obvia. La probabilidad de que el entrevistado proporcione una respuesta más detallada y socialmente inaceptable es mayor.

Al eliminar la necesidad de que el entrevistador se desplace hasta el entrevistado, la comunicación asíncrona de lugar ofrece la siguiente ventaja: ahorro de costes y de tiempo. Si se comparan las distintas técnicas de entrevista en cuanto a la cantidad de tiempo que dura la entrevista en sí, se observa que el mensajero es menos eficaz que las demás. Una buena entrevista en profundidad realizada a través de mensajeros tarda aproximadamente el doble de tiempo que una entrevista cara a cara de la misma duración (Markham, n.d.). Mientras tanto, la concentración tanto del entrevistador como del entrevistado puede deteriorarse, lo que puede tener un impacto negativo en la calidad general de la entrevista. Realizar varias sesiones de mensajeros con el entrevistado puede ser una solución viable en

esta situación. Es ventajoso realizar varias sesiones.

Esta autora señala, además, que como término general que incluye los términos asociados ciberespacio y Web (World Wide Web), Internet puede referirse a la red real y al intercambio de datos entre ordenadores. Mucha gente utiliza Internet de una manera aparentemente sencillo: enviar y recibir correo electrónico personal, acceso a información pública, descarga de mapas, visualización de mercancías y hacer compras en línea, y en general utilizar las tecnologías para la recopilación y transmisión de información. Internet también puede referirse a espacios sociales donde relaciones, comunidades y culturas surgen a través del intercambio de texto e imágenes, ya sea en tiempo real o en secuencias de tiempo diferido. Existe una larga tradición de interacción social y desarrollo comunitario basada en las capacidades de Internet. En resumen, Internet puede percibirse como un conjunto de herramientas tecnológicas, una compleja red de relaciones sociales, un sistema un sistema lingüístico, un entorno cultural, etc. La forma en que se define y enmarca Internet influye en la forma de interactuar con las tecnologías basadas en ella, así como en la forma de estudiarla (Markham, n.d.).

### 13. Entrevistas y encuestas.

La entrevista, tiene un valor intrínseco en sí mismo es la entrevista, que se describe a continuación. Las tácticas empleadas en los procedimientos de investigación son valiosas en sí mismas. Este método de recogida de información tiene las mismas cualidades y etapas independientemente de si se elabora dentro de una investigación o se diseña fuera de un estudio sistematizado. información. En este sentido, toda la información que aquí se ofrece será valiosa tanto para mejorar la técnica dentro de una investigación como para aplicarla en un estudio sistemático. enfoque dentro del contexto de un estudio, como para emplearla de forma esporádica y aislada.

El objetivo principal de una entrevista es adquirir información de forma oral y personalizada sobre los acontecimientos, las experiencias y las opiniones de otros individuos. sobre los acontecimientos, las experiencias personales y las perspectivas de otros En todo

momento, participan al menos dos personas.

Siempre hay que incluir un mínimo de dos personas en el proceso. Una de ellas hace el papel de entrevistador, mientras que la otra hace el papel de entrevistado, lo que da lugar a una conversación entre ambos en torno a un tema de estudio. Cuando hay más de una persona entrevistada en la misma entrevista, ésta se denomina entrevista de grupo. Por lo tanto, como se analizará más adelante, la entrevista también está determinada por el número de personas que se entrevistan. Las entrevistas individuales y las entrevistas en grupo se analizarán en el contexto de este criterio, respectivamente. Entrevistas con un grupo de personas

Del mismo modo que el número de participantes determina una tipología de entrevista, el grado de estructuración de la misma determina una tipología de entrevista. Existen tres tipos de entrevistas: entrevistas organizadas, entrevistas semiestructuradas y entrevistas no estructuradas o en profundidad.

En una entrevista semiestructurada, que es la que hemos elegido, también se especifica con antelación qué tipo de información se desea obtener, y se crea un guión de preguntas basado en esta información. A partir de esta información se crea un guión de preguntas, de la misma manera. Las preguntas, en cambio, se elaboran de forma abierta, lo que permite recoger información más profunda y compleja de lo que sería posible en una entrevista estructurada.

Para poder saltar de pregunta en pregunta en una entrevista semiestructurada, es fundamental que el entrevistador tenga una mentalidad abierta y flexible a lo largo de la sesión. Ser adaptable para poder saltar de pregunta en pregunta en función de las respuestas que se proporcionen, o incluso para añadir nuevas preguntas en función de las respuestas proporcionadas, o incluso para incorporar una nueva pregunta en función de las respuestas proporcionadas por el entrevistado.

Además, el momento en que se realiza la entrevista indica un criterio de clasificación adicional, que nos lleva a hablar de entrevistas primeras o exploratorias (también conocidas como de diagnóstico), entrevistas de seguimiento o de desarrollo y,

por último, entrevistas finales. Las entrevistas en las distintas fases del proceso y en la conclusión. La nuestra es básicamente exploratoria (**folgueiras**).

Durante la entrevista, es fundamental establecer una actitud positiva de confianza y facilitar al máximo la comunicación. Para ello, debe comenzar presentándose y proporcionando toda la información pertinente sobre el estudio o el trabajo específico que está realizando. Además, se debe comunicar la duración de la entrevista. A la hora de realizar una entrevista, la persona que la lleve a cabo puede decidir de antemano el lugar donde se realizará. Por otro lado, siempre debe estar disponible la opción de realizar la entrevista en un lugar diferente elegido por el entrevistado.

Es fundamental que el diálogo se capture con una grabadora mientras se realiza la entrevista. Para ello, se debe interrogar al entrevistado sobre los motivos de la grabación, así como sobre el uso previsto del material recogido.

## 14. CAPÍTULO 3

### 14.1. MARCO METODOLÓGICO.

#### 14.1.1. ENFOQUE

Mixto.

### 14.2. DISEÑO

Investigación no experimental.

### 14.3. ALCANCE (nivel de investigación):

Descriptiva.

### 14.4. ÁREA DE ESTUDIO

Ciencias sociales.

### 14.5. DELIMITACIÓN.

Temporal: Vigencia de la Constitución. Espacial y geográfica: Toda la república.

## 14.6. POBLACIÓN Y MUESTRA

Intendentes y ex intendentes del Paraguay: 242.

## 14.7. VARIABLES.

Ecuación estadística para proporciones poblacionales.

$$n = \frac{z^2(p \times q)}{e^2 + \frac{z^2(p \times q)}{N}}$$

n = tamaño de la muestra

z = nivel de confianza deseado

p = proporción de la población con la característica deseada

q = proporción de la población sin la característica deseada

e = nivel de error

N = tamaño de la población

Variable independiente: La Constitución.

Variables dependientes:

obs. Sujeta a pequeña variación si aumenta el número de intendencias. Margen:

5

Nivel de confianza: 95

Población: 242

Tamaño de muestra: 149

3.6.

## 14.8. CATEGORÍAS DE ANÁLISIS

Se reconocen las siguientes categorías de análisis:

Democracia. Representación. Calidad de Representación. Participación electoral.

3.7.

## 14.9. TÉCNICAS E INSTRUMENTOS.

Estudio de caso documental. Entrevistas. Encuesta a Intendentes y Ex intendentes.

3.8.

## 14.10. TRATAMIENTO DE DATOS.

Los datos que surjan de la investigación los iremos cotejando debidamente en una hoja de cálculo. Las relaciones que surjan entre esos datos serán graficadas convenientemente a fin de una mejor visualización. En cada caso se explicará por qué un dato es cotejado contra otro, si ese es el caso, o por qué se decide darle el tratamiento específico que se le da.

3.9.

## 14.11. CONSIDERACIONES ÉTICAS

La información considerada confidencial se respetará durante todo el proceso de investigación y se mantendrá el anonimato de las personas que participen en el suministro de datos. Esto garantizará la objetividad y la coherencia fiable de la información recogida. En el caso de la información recogida de fuentes secundarias, se respetarán los derechos y en todos los casos se mencionará el origen y se expresará la fuente específica en el formato solicitado. Algunos actores políticos, ex intendentes, concejales, se mostraron abiertos en cuanto a que sean citados como fuentes, persistiendo este cuidado entre los magistrados electorales, por razones obvias.

3.10.

## 14.12. HIPÓTESIS.

Existe la necesidad política de crear un organismo que posibilite la sucesión inmediata de un cargo electivo ya existente: el de Intendente Municipal, utilizando el marco legislativo legalmente definido. El Viceintendente Municipal será una figura equivalente a la ya actual figura de Vicepresidente consagrada en nuestra Carta Fundamental, que cumplirá con la tan mentada necesidad de tener un Estado cada vez más ordenado y capaz de atender las necesidades de sus ciudadanos. La diferencia fundamental con la figura del VicePresidente de la República , que tiene definidas sus funciones en la propia Constitución Nacional en su art. 227. , si bien la idea del Intendente sustituto, tiene la función la sustitución en los casos del de seguir desempeñando en el cargo por un impedimento definitivo, no se pretende la sustitución temporal, como es la primera Magistratura Nacional.

## 15. Resultados de las Encuestas.

## 15.1. 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?

	Fa	fa	Fr	Fra	%	%a
No son importantes	5	1	0,03	0,03	2,91	2,91
II	1	2	0,01	0,03	0,58	3,49
III	25	27	0,15	0,18	14,53	18,02
IV	45	72	0,26	0,44	26,16	44,19
Son imprescindibles.	96	168	0,56	1,00	55,81	100,00

Existe un consenso pues en cuanto que los municipios son importantes y ello seguramente por una miríada de razones. De cualquier manera, la contundencia de los números nos dispensa de realizar mayores análisis.

## 15.2. 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 lo varias veces dicho en este trabajo acerca de 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:

	Fa	fa	Fr	Fra	%	%a	
Inconvenientes.	1	5	1	0,03	0,03	2,91	2,91
[2]	2	4	5	0,02	0,05	2,33	5,23
[3]	3	38	43	0,22	0,27	22,09	27,33
[4]	4	76	119	0,44	0,72	44,19	71,51
Insustituibles.	5	49	168	0,28	1,00	28,49	100,00

92 de 1613. 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: Fa Colisiona con la Democracia fa Fr Fra 10 1 0.06 0.06 5.92 5.92 [2] 9 10 0.05 0.11 5.33 11.24 [3] 29 39 0.17 0.28 17.16 28.40 [4] 30 69 0.18 0.46 17.75 46.15 Complementa a la Democracia 91 160 0.54 1.00 53.85 100.00 93 de 1614. 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 20P: A partir de su propia experiencia, usted considera que los Juicios Políticos son: Fa fa Fr Fra No Democráticos 14 1 0.08 0.08 8.28 8.28 [2] 16 17 0.09 0.18 9.47 17.75 [3] 26 43 0.15 0.33 15.38 33.14 [4] 25 68 0.15 0.48 14.79 47.93 Democráticos. 88 156 0.52 1.00 52.07 100.00 94 de 1615. 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 No 317 “Que reglamenta la intervención a los gobiernos departamentales y/o a los gobiernos municipales”? Congruentemente con lo anterior de nuevo tenemos que la ciudadanía confía mucho en el proceso de impeachment. Y aunque es notable la caída de que hace la curva en la opción [2] que sin ser totalmente ilegítimo conserva algo de su legitimidad, no se puede negar que en este caso los que descreen del proceso no llegan a sumar ni un 10respuestas afirmativas. Fa fa Fr Fra Ilegítimo 9 1 0.05 0.05 5.36 5.36 [2] 6 7 0.04 0.09 3.57 8.93 [3]

29 36 0.17 0.26 17.26 26.19 [4] 45 81 0.27 0.53 26.79 52.98 Legítimo 79 160 0.47 1.00 47.02 100.00 95 de 1616. 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: 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. Fa Ilegítimo fa Fr Fra 11 1 0.07 0.07 6.67 6.67 [2] 7 8 0.04 0.11 4.24 10.91 [3] 35 43 0.21 0.32 21.21 32.12 [4] 46 89 0.28 0.60 27.88 60.00 Legítimo 66 155 0.40 1.00 40.00 100.00 96 de 1617. 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? fa Fa Fr Fra Imposible 8 1 0.05 0.05 4.94 4.94 [2] 5 6 0.03 0.08 3.09 8.02 [3] 27 33 0.17 0.25 16.67 24.69 [4] 42 75 0.26 0.51 25.93 50.62 Es un hecho 80 155 0.49 1.00 49.38 100.00 97 de 1618. 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? 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.

fa Fa Fr Fra Nulo Impacto 43 1 0.31 0.31 30.71 30.71 [2] 39 40 0.28 0.59 27.86 58.57 [3]  
 58 98 0.41 1.00 41.43 100.00 [4] 0 98 0.00 1.00 0.00 100.00 Total Impacto 0 98 0.00 1.00  
 0.00 100.00 98 de 1619. 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. fa Fa Bajo Costo  
 Económico Fr Fra 4 1 0.03 0.03 2.68 2.68 [2] 56 5 0.38 0.40 37.58 40.27 [3] 49 54 0.33  
 0.73 32.89 73.15 [4] 40 94 0.27 1.00 26.85 100.00 0 94 0.00 1.00 0.00 100.00 Alto Costo  
 Economico 99 de 16110. 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. 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 43muestra muy en desacuerdo. Fa fa Fr Fra Muy en Desacuerdo 43  
 1 0.26 0.26 25.60 25.60 [2] 17 44 0.10 0.36 10.12 35.71 [3] 18 62 0.11 0.46 10.71 46.43 [4]  
 26 88 0.15 0.62 15.48 61.90 Muy de Acuerdo 64 152 0.38 1.00 38.10 100.00 100 de 16111.  
 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? Fa fa Fr Fra Muy en desacuerdo 13 1 0.10 0.10 10.08 10.08 [2] 23 14 0.18 0.28 17.83  
 27.91 [3] 25 39 0.19 0.47 19.38 47.29 [4] 68 107 0.53 1.00 52.71 100.00 0 107 0.00 1.00 0.00  
 100.00 Muy de Acuerdo 101 de 16112. 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.

fa Fa Muy en desacuerdo Fr Fra 8 1 0.05 0.05 5.19 5.19 [2] 24 9 0.16 0.21 15.58 20.78 [3] 45 54 0.29 0.50 29.22 50.00 [4] 77 131 0.50 1.00 50.00 100.00 0 131 0.00 1.00 0.00 100.00 Muy de Acuerdo 102 de 16113. 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.

fa Fa Muy en desacuerdo Fr Fra 8 1 0.05 0.05 5.19 5.19 [2] 24 9 0.16 0.21 15.58 20.78 [3] 45 54 0.29 0.50 29.22 50.00 [4] 77 131 0.50 1.00 50.00 100.00 0 131 0.00 1.00 0.00 100.00 Muy de Acuerdo 103 de 16114. 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?

fa Fa Fr Fra Pésima 41 1 0.33 0.33 33.33 33.33 [2] 57 42 0.46 0.80 46.34 79.67 [3] 20 62 0.16 0.96 16.26 95.93 [4] 5 67 0.04 1.00 4.07 100.00 Excelente 0 67 0.00 1.00 0.00 100.00 104 de 16115. 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:

fa Fa Fr Fra Muy desordenada 35 1 0.27 0.27 27.34 27.34 [2] 64 36 0.50 0.77 50.00 77.34 [3] 20 56 0.16 0.93 15.63 92.97 [4] 9 65 0.07 1.00 7.03 100.00 Muy organizada 0 65 0.00 1.00 0.00 100.00