

La sucesión del poder en América Latina: la tradición de Argentina a la luz (y a la sombra) del modelo estadounidense

Ariel SRIBMAN MITTELMAN
Universitat de Girona
ariel.sribman@udg.edu

Resumen: El presente trabajo propone una reflexión acerca de la vicepresidencia en América Latina a partir del contraste de un ejemplo paradigmático: el caso argentino, con la misma institución en Estados Unidos. Contando ambos con idénticas configuraciones institucionales y normativas, el desempeño de la vicepresidencia ha sido notablemente distinto en un caso y en otro a lo largo de los últimos dos siglos, y lo sigue siendo en la actualidad. Estas diferencias vienen determinadas por un conjunto de rasgos del sistema político, como el carácter de los partidos y el sistema de partidos, entre otros. Pero más aún por elementos informales, como los tipos de relación que se establecen entre actores políticos, la personalización de la política o el grado de respeto a las tradiciones institucionales.

Palabras clave: vicepresidencia, América Latina, Argentina, Estados Unidos, política.

Abstract: This paper proposes a reflection about the vice presidency in Latin America and the United States, from the contrast between a paradigmatic example – the Argentine case – with the same institution in the North American country. Having both identical institutional and normative configurations, the performance of the vice presidency has been remarkably different in one case and another over the last two centuries, and it continues to be so nowadays. These differences are determined by a set of features of the political system, such as the character of the political parties and the party

system, among others. But even more so by informal elements, such as the nature of the of relationships established between political actors, the personalization of politics or the degree of respect for institutional traditions.

Keywords: vice presidency, Latin America, Argentina, United States, politics.

*La vicepresidencia es el puesto más insignificante
que el hombre jamás haya inventado o su imaginación haya concebido*
John Adams
(primer vicepresidente de Estados Unidos, 1789-1797)

1. INTRODUCCIÓN

La Constitución argentina de 1853 incorporaba la figura del vicepresidente, idéntica en lo formal a la estadounidense. Desde entonces existieron numerosos desencuentros entre los presidentes y sus respectivos vices, traiciones y sospechas de confabulación, vicepresidentes con mayor y menor protagonismo y, en síntesis, todas las combinaciones imaginables de poder vicepresidencial y relación con el titular del Ejecutivo. Una descripción minuciosa de tales circunstancias se puede encontrar en Serrafiero (1999) y en Castro (2009).

También es relevante llamar la atención sobre la baja tasa de vicepresidentes que completaron su mandato a lo largo de más de un siglo y medio. Esto ocurrió solamente en nueve casos hasta el golpe militar de 1976; el resto de vicepresidencias concluyeron antes del tiempo previsto, ya fuera por derrocamiento del gobierno, ausencia del presidente y asunción del poder por parte del vice, o renuncia o muerte de éste. En este sentido hay una notable continuidad entre la etapa anterior al Proceso de Reorganización Nacional (1976-1983) y la de la restauración y consolidación democrática: desde 1983 hasta 2017, tres vicepresidentes (sobre un total de siete) abandonaron el puesto antes del final de su mandato.

2. EL DESEMPEÑO DE LA VICEPRESIDENCIA ARGENTINA

En Sribman (2010) se puede encontrar un análisis detallado de algunos factores fundamentales que influyen en la actuación de los vicepresidentes argentinos y en las consecuencias de su actuación. Tal análisis propone valorar la figura de cada vice a través de una categorización bidimensional de su poder: la cuantía de poder que acumulan se puede clasificar en alta, media o baja; el «modo de poder», es decir, de la relación que desarrollan con el presidente, se puede etiquetar como de subordinación, cooperación, tensión o conflicto.

En todo caso, el objetivo de este apartado no es investigar minuciosamente la labor de cada vicepresidente argentino, sino registrar las características globales de su gestión, los principales problemas que surgieron en su torno, las consecuencias más relevantes de su presencia (o ausencia) para el conjunto del sistema político nacional.

La forma en que presidente y vice se relacionan puede ser consecuencia de una opción por parte del segundo o bien puede ser resultado de la evolución natural del vínculo. Una decisión puntual puede dar por tierra con las intenciones del vicepresidente de mantener un cierto tipo de articulación con el presidente. Es más difícil que ocurra lo inverso (que el segundo mandatario no encuentre la forma de distanciarse del gobierno), puesto que siempre tiene a su disposición el mecanismo más inmediato de confrontación: los medios de comunicación, en los cuales una declaración contraria al oficialismo enciende la mecha de manera instantánea.

La subordinación requiere una considerable asimetría de poder y de apoyos entre el presidente y el vice; pero también es necesaria en éste la percepción de que tal asimetría no puede ser modificada, o bien que es conveniente que no lo sea. Esta percepción no es, sin embargo, invariablemente cierta: el caso de Julio Cobos muestra que la mencionada asimetría de poder puede trastornarse sensiblemente y que la subordinación no es necesariamente estática, sino que puede devenir en conflicto, tensión o cooperación.

Esta última implica inicialmente una mayor simetría entre el poder del presidente y el del vice; una vez en el poder, el principal desafío es sostener el delicado equilibrio de un vicepresidente que, teniendo poder suficiente para enfrentarse al titular, encuentre incentivos suficientes para colaborar con él, conservando su lugar secundario. Es probable, por ello, que el primer mandatario ceda más espacios al vicepresidente, evitando así que la asfixia del segundo plano impulse a éste a una búsqueda conflictiva de protagonismo.

En cuanto a la tensión, el propio nombre da cuenta de la principal condición para su mantenimiento: un equilibrio aún más delicado que en el caso de la cooperación. La diferencia fundamental entre estas dos formas de relación radica en que la tensión implica la preexistencia de un motivo de disyunción. Mientras que en la esencia de la cooperación hay una buena relación presidente-vice que debe ser resguardada, en la tensión ya existen puntos de choque; la brecha que la separa del conflicto es angosta, y el

cruzarla depende de actitudes de ambos actores que pueden virar en cualquier momento.

Por último, el conflicto necesita, al igual que la cooperación y la tensión, la existencia de grados similares de poder en ambos bandos. Es relevante subrayar que en el caso de la vicepresidencia, el hecho de que el presidente no tenga capacidad para remover de su cargo al vice aporta a éste un grado considerable de invulnerabilidad: la imposibilidad de destituir al vicepresidente priva al primer mandatario de un arma que resultaría incontestable. Para finalizar es válido considerar que mientras la subordinación puede transformarse en cooperación, tensión o conflicto, y mientras las primeras dos pueden también mudar hacia los otros modos de poder, las relaciones de conflicto muy difícilmente pueden suavizarse, de modo que requieren, tanto para el presidente como para el vice, mecanismos efectivos de resistencia al desgaste, que puede prolongarse (si el conflicto comienza en los umbrales del mandato) durante varios años.

El poder del vicepresidente puede variar en diversas direcciones durante su gestión, tanto en su magnitud como en su calidad. Los cambios más profundos en la magnitud y en el modo de poder del vicepresidente están asociados a la emergencia de conflictos entre éste y el primer mandatario. Al observar tales cambios se evidencia, además, que la cantidad de poder no evoluciona de manera exógena e independiente al modo de ejercerlo, sino que está en cierta medida determinada por él, es decir, por la relación entre presidente y vice.

Las modificaciones en la dimensión cuantitativa pueden producirse tanto hacia un mayor como hacia un menor poder.

También en relación con los conflictos entre presidente y vice, se aprecia que el sostenimiento de las desavenencias no requiere un poder previo del segundo: el propio choque suele aportarle un conjunto de apoyos tales que le permiten enfrentarse al primer mandatario, si no en igualdad de condiciones, al menos en una asimetría sólo parcial.

En los casos en que no existen desencuentros sustanciales entre el presidente y su compañero de fórmula, los mecanismos de creación de poder que puede poner en funcionamiento el vicepresidente son fundamentalmente los mismos.

Examinando las concepciones que los dos miembros de cada fórmula tienen acerca de la vicepresidencia se advierte que las concepciones no se explican por sí mismas, sino por las finalidades políticas de los actores que las sostienen. Dichas finalidades dan lugar en muchos casos a la retorsión de las ideas que los vicepresidentes tienen de su propio cargo (y en alguna medida a los marcos jurídicos que lo regulan, aunque en el caso de la vicepresidencia éstos se caracterizan por un minimalismo fácilmente maleable).

Junto a ello es menester apuntar la ambición política que abriga el segundo, puesto que su comportamiento puede bascular entre estos dos polos: por un lado su ambición, que lo impulsa en mayor o menor medida a conquistar espacios de poder; por el lado opuesto la concepción que el

presidente y él tengan de su cargo, pistón que tiende a comprimir aquellos espacios y ambiciones.

En otros casos, la concepción del vicepresidente sobre su cargo puede estar atravesada por la esencia coaligada del gobierno al que pertenece: en estos casos pueden confluír una noción activa del cargo, por su propia naturaleza, con la exigencia de hacer justicia a la misión que tiene el vice de representar a uno de los dos partidos de la coalición.

Por otro lado es importante tener en cuenta las consecuencias que puede traer la conformación de alianzas en torno al vicepresidente: al comienzo del mandato el papel del vice en el gobierno parece depender principalmente del peso de su partido dentro de la fórmula y de su posición dentro del partido. Mas su ambición y el devenir del gobierno y del curso político pueden determinar que la posición inicial se modifique, posiblemente a través de un conflicto con el presidente.

También en relación a los partidos, se puede señalar que en el caso argentino no se hace patente patrón alguno de vínculo entre color político y poder vicepresidencial: ninguna agrupación partidaria tiende en mayor medida que otras a otorgar más o menos poder a los vicepresidentes de su filiación que llegan al gobierno. Tampoco se puede afirmar que algún partido genere con cierta regularidad un determinado modo de relación entre presidente y vice.

Algunas relaciones entre factores resultan particularmente interesantes. En primer lugar, se observa que es posible ostentar altas cuotas de poder sin embargo de una actuación exigua o nula en el seno del Poder Ejecutivo. La misma observación vale para el desempeño en el Senado: bajos niveles de actividad no son condición suficiente para que el poder total de un vicepresidente sea escaso o nulo.

Por el contrario, se verifica una fuerte tendencia de todos los vicepresidentes que ostentaron poco poder total, a tener poca actuación en el ámbito Ejecutivo. En el Senado, con frecuencia se produce un fenómeno muy interesante: mientras que el poder total de un vicepresidente es bajo, en la Cámara alta registra niveles de actuación medios o altos. De aquí es posible interpretar que la presidencia del Senado constituye el espacio natural en donde los vicepresidentes centran su actuación cuando otros espacios de poder de mayor envergadura les están vetados.

También se observa que la gestación de la fórmula tiene poca incidencia sobre la magnitud del poder vicepresidencial: las fórmulas de los tres vices que menos poder acumularon sido conformadas por acuerdo (esto es, por el mecanismo intermedio en cuanto a posición negociadora). Otros vices, por el contrario, habiendo sido elegidos por decisión del candidato a presidente y sin capacidad negociadora, acaban ostentando grados de poder medios o altos.

Acerca de los medios de comunicación se observa que todos los vicepresidentes cuyo poder en conjunto fue medio o alto, aparecieron con frecuencia y en espacios destacados de la prensa. No ocurrió, en cambio, el proceso en sentido inverso (es decir, la aparición en los medios no fue garantía de altas cuotas de poder integral). Es decir que la figuración en los

medios parecería ser condición necesaria pero no suficiente para ostentar altas cuotas de poder.

Algo parecido ocurre con el liderazgo partidario: mientras que todos los vicepresidentes con mucho o bastante poder total fueron líderes partidarios, el caso de Víctor Martínez da cuenta de que el semi-liderazgo partidario no es suficiente para superar una cuota baja de poder conjunto. Pareciera, por lo tanto, que el liderazgo de una agrupación política es condición suficiente para acumular cuotas altas de poder vicepresidencial.

3. ELEMENTOS DE COMPARACIÓN ESTADOS UNIDOS–ARGENTINA

A través de la historia política de Estados Unidos y de Argentina han sido varios los casos en que el vicepresidente accedió a la presidencia por muerte o renuncia del titular del Ejecutivo. Para estudios ulteriores será de gran interés analizar en qué medida se saldaron con continuidad de políticas o con cambios radicales en el rumbo del gobierno. Sin embargo, a efectos de esta investigación se considera suficiente apuntar que en todos los casos la existencia del vicepresidente garantizó la estabilidad y la continuidad institucional. En efecto, como sintetiza Silberdick Feinberg (1996: 119), «Vice presidents who became president due to the death, assassination, or resignation of their presidents were rarely outstanding statesmen or national leaders. Nevertheless, they provided stability for the nation».

Por otro lado es interesante notar la diferencia entre la eficacia de la sucesión entre ambos países: mientras que en Estados Unidos la vacancia de la presidencia siempre fue suplida por el vicepresidente, en Argentina no lo fue prácticamente nunca: al renunciar Alfonsín, lo hizo también su vice; al renunciar De la Rúa, Chacho Álvarez ya había renunciado un año antes; al morir Perón, María Estela Martínez cayó por golpe militar en poco más de un año y medio (de julio de 1974 a marzo de 1976); al ser forzado a renunciar el presidente Cámpora (1973), el vicepresidente Solano Lima es forzado a renunciar junto a aquél.

La conformación de la fórmula electoral parece seguir el mismo criterio fundamental en ambos países: el rédito en los comicios, aspirando a la obtención del voto de sectores a los que el candidato a presidente no tiene buen acceso, o incluso que recelan de él. Se busca que la fórmula esté equilibrada en los aspectos más diversos posibles: edad, procedencia geográfica, capacidades y experiencia ejecutiva, ideología, incluso religión (como en el caso de Kennedy). En cuanto a la cualificación del vice, los expertos señalan que en ningún caso se lo elige teniendo en cuenta que esté capacitado para ser presidente si los acontecimientos lo catapultan hacia la primera magistratura (Schlesinger, 1974: 484; Serrafero, 1999: 297).

Sin embargo, resulta inmediata una diferencia: mientras que en Argentina el sistema de partidos y el funcionamiento interno de los mismos ha dado lugar a coaliciones electorales cuya fórmula estaba conformada por un presidente de un partido y un vicepresidente de otro, en Estados Unidos esta

posibilidad no se ha dado nunca en el siglo XX ni parece previsible que se dé en el corto o mediano plazo.

De modo que en Argentina se pueden combinar dos elementos: la pertenencia de presidente y vice a partidos distintos, y la incertidumbre sobre la fidelidad de ambos a las instituciones y sus tradiciones. Esta combinación puede resultar, si se produce la vacante de la presidencia y el vicepresidente accede al poder máximo, en un cambio radical del programa de gobierno y una crisis de legitimidad. Esto es: se puede asumir con Serrafiero (1999) que a quien realmente se vota en las elecciones es al presidente y su programa, y no al vice que lo acompaña. Luego, si un vicepresidente de partido distinto al del presidente asume el poder respetando el programa de su antecesor, es decir, siguiendo el programa votado por la ciudadanía, no hay motivo de conflicto. Sin embargo, la débil lealtad a las instituciones puede dar lugar a que el vicepresidente erigido en presidente imponga un programa propio, distinto del legitimado por el voto ciudadano. Esto, que en Estados Unidos ha sido ampliamente debatido con la mira puesta en casos aun menos probables (que la línea sucesoria lleve al Presidente del Senado, que puede pertenecer a la oposición, a la presidencia), no ha recibido tratamiento alguno en Argentina, donde las coaliciones con presidente y vice de partidos distintos pueden generar esa coyuntura con mayor facilidad.

Una vez en el poder comienzan a aparecer diferencias aún mayores entre ambos países. Éstas son en buena medida consecuencia de un respeto a las tradiciones institucionales que en Argentina no existe. Así es que en Estados Unidos se fueron imponiendo formal o informalmente algunos espacios de participación para el vicepresidente que pueden muy difícilmente (o sencillamente no pueden) ser arrebatados al segundo: la presencia en reuniones de gabinete, la instalación de una oficina en la Casa Blanca y la pertenencia estatutaria al Consejo Nacional de Seguridad, entre otras.

En Argentina, por el contrario, no sólo pueden ser arrebatadas prácticamente todas las funciones ejecutivas del vice dentro de un período a otro: también lo pueden ser dentro de un mismo mandato y, más aún, pueden ser canceladas funciones ejecutivas fundamentales de las que el vice eventualmente participara (como las reuniones de gabinete).

Las funciones ceremoniales son en los dos países una de las constantes de la vicepresidencia: hasta tal punto parecen estar ligadas a la figura vicepresidencial que ni siquiera cuando en Argentina hubo un conflicto serio y abierto entre presidente y vice (Cristina Kirchner y Julio Cobos) se le retiraron al segundo ese tipo de encargos. Es necesario tener en cuenta a este respecto que ciertas ceremonias, como la toma de posesión de un jefe de Estado con el que existen relaciones amistosas, requieren la presencia de un muy alto cargo del Estado; de modo que si la carga de trabajo del presidente le impide acudir, los códigos internacionales obligan a la presencia del vice.

La habitual falta de funciones ejecutivas relevantes del vicepresidente, que podía verificarse en ambos países hasta hace algunas décadas, ha cambiado sustantivamente en el caso estadounidense desde las vicepresidencias de Rockefeller y Mondale (el primero aportó el precedente de un vice muy participativo y el segundo le dio continuidad a ese *modus operandi*, sentando

en palabras públicas y en hechos las bases de una vicepresidencia activa). Bien es cierto que ha habido retrocesos, pero la tendencia general hacia un mayor protagonismo vicepresidencial es clara. En Argentina, en cambio, si bien no se puede hablar de *path dependence* o de continuidad de las tradiciones institucionales, se puede seguir la trayectoria del cargo a lo largo de una línea sombría, verificando las exiguas excepciones como momentos fugaces que no sentaron precedente.

En ambos países existen referencias sobre lo que puede hacer –y ha hecho en numerosísimos casos– el presidente para mantener al vice lejos: principalmente enviarlo a ceremonias y viajes, y asignarle funciones menores que lo mantengan ocupado en tareas y ámbitos carentes de poder real (Schlesinger, 1974: 481). En esta misma línea, el presidente tiene tanto en Estados Unidos como en Argentina la posibilidad de deshacer por completo lo que hubiere hecho el vice y de quitarle inmediatamente los poderes que le asignó (en Argentina, el caso de Scioli es muy claro; en Estados Unidos lo generaliza Schlesinger, 1974: 482).

En ambos países hubo casos de conflicto entre presidente y vice, aunque en Estados Unidos no se registra un enfrentamiento público en las últimas décadas: más bien pareciera que ese tipo de coyunturas se dieron durante el siglo XIX.

Esos conflictos suelen tener su origen en la ambición del vicepresidente: cuando éste cumplió con sus funciones sin aspirar a ampliarlas, y mantuvo un perfil bajo que no transformara sus desacuerdos en declaraciones públicas contra las posiciones del gobierno, no existió enfrentamiento. En cambio, cuando las desavenencias con el presidente fueron aireadas por el vice ante la prensa o cuando su ambición hizo sentir al presidente que su poder (o algún sector del mismo) estaba bajo amenaza, surgieron los enfrentamientos que –en casi todos los casos– se saldaron con la expulsión del vice de ciertos ámbitos de poder (como las reuniones de gabinete o el acceso privilegiado a información), la reducción de sus funciones, etc.

El hecho de que siete de los últimos diez vices estadounidenses hayan buscado la presidencia inmediatamente después de su paso por la vicepresidencia hace difícil dudar que la ambición estuviera presente en ellos. Sin embargo, se puede recurrir una vez más a la estabilidad institucional y conjeturar que ésta moderaba la ambición; es decir, que los cauces partidarios habituales permitían planificar una búsqueda del poder paso a paso, sin necesidad de lanzarse desbocadamente sobre cada recurso que pudiera parecer conducente al poder. Esto último podría representar el caso argentino, en donde el constante licuado de los partidos existentes y el consiguiente rearmado de partidos nuevos, así como la personalización del poder y de las decisiones dentro y fuera de los partidos, hace poco realista la idea de un *cursus honorum* que, pasando por la vicepresidencia, llegue a la presidencia.

A propósito de lo anterior, es notable que ningún vice haya sido luego candidato a presidente en Argentina, mientras que en EEUU es bastante común: como se ha indicado anteriormente, siete de los diez vicepresidentes estadounidenses de la «era moderna» buscaron la presidencia inmediatamente

tras su paso por la vicepresidencia. En Argentina, en cambio, ninguno de los vicepresidentes desde 1983 fue luego candidato a la presidencia del país.

La diferencia entre Estados Unidos y Argentina a propósito de los conflictos entre presidentes y vices se puede enfocar también desde el punto de vista de la Teoría de Juegos. Dicha teoría, actualizada en la Teoría de la Cooperación de Axelrod (1986), propone que la cooperación –y la evitación del conflicto– dependen en gran medida de la posibilidad de actuar con miras de largo plazo, y de la presencia de un ambiente en el que la cooperación se haya impuesto evolutivamente como la estrategia más conveniente. Siguiendo a Llamazares (2005), la inestabilidad presente en Argentina reforzaría el foco de corto plazo, transformando la cooperación en una estrategia poco conveniente.

También merece atención la diferencia entre Estados Unidos y Argentina en relación a la continuidad o no del vice cuando el presidente se presenta a la reelección. De los presidentes estadounidenses aquí analizados, la práctica totalidad se presentó a la reelección, y de ellos, la práctica totalidad lo hizo con su vicepresidente como compañero de fórmula. En Argentina, aunque la reelección ha sido permitida mucho más recientemente y por lo tanto el horizonte de análisis es menor, los hechos sugieren un panorama notablemente distinto: ninguno de los presidentes que se presentó a la reelección lo hizo con su vice del primer mandato en la boleta electoral.

Esta diferencia es coherente con lo observado en todos los demás aspectos de la relación presidente-vice, en clave comparativa, entre ambos países. En la medida en que el candidato a presidente tiene una importante cuota de decisión sobre quién será su compañero de fórmula, la decisión de repetir dupla con quien lo ha acompañado durante el mandato anterior está naturalmente vinculada con la mejor o peor relación que haya existido entre ambos. De ahí que en el marco de una tradición, la estadounidense, de no confrontación entre presidente y vice, sea normal la reiteración de fórmula para la búsqueda del segundo mandato. Al contrario, la habitual tensión existente entre presidente y vice en Argentina otorga naturalidad al hecho de que el primero elija a otro compañero de fórmula para presentarse a una nueva competición electoral.

4. CONCLUSIONES

Las Constituciones de Estados Unidos y de Argentina establecen que el vicepresidente es el actor político que reemplaza al presidente en caso de ausencia, y que actúa además como Presidente del Senado. Sin embargo, se puede afirmar en primer lugar que la vicepresidencia tiene un peso y una posición dentro de la vida política de ambos países que excede con creces lo estipulado por las leyes.

En ambos casos se puede contrastar dos caras de la vicepresidencia: por un lado, el carácter sombrío y fútil que habitualmente le es atribuido, junto al exiguo peso que le confiere la Constitución; por otro lado, el protagonismo y el potencial de influencia sobre el gobierno que han ostentado los

vicepresidentes de ambos países en las últimas décadas. En este sentido se ha desvelado, en la mayoría de los casos, una agenda abarrotada de responsabilidades y compromisos de muy diverso tipo. Se puede decir que todos los vicepresidentes, en diversa medida, han debido cumplir funciones protocolares, descargando de obligaciones de segundo orden al titular del Ejecutivo. Sin embargo, mientras algunos han satisfecho este deber sin más, otros han aprovechado las circunstancias ceremoniales que tuvieron a su disposición para crear vínculos políticos propios, constituirse en interlocutores de un determinado sector o persona, o transformar su mera función figurativa en una representación activa del gobierno. Además, en Estados Unidos –no así en Argentina– se constata una paulatina institucionalización de algunas funciones paraconstitucionales de la vicepresidencia; es decir, el establecimiento de cierta continuidad en esas funciones, de modo que el terreno ganado por un vicepresidente suele ser mantenido para los siguientes.

A lo largo de cada período presidencial se van produciendo cambios de todo tipo en la arena política y en el interior del gobierno; tales giros impulsan a su vez modificaciones en la actividad de todos los cargos políticos relevantes, entre ellos el vicepresidente. Los factores que determinan diferencias entre el papel que se le había asignado inicialmente y el que desempeña a medida que su gestión va avanzando son muy diversos y difícilmente sistematizables: desde la relación con el presidente hasta la necesidad de cubrir ciertas vacantes ejecutivas (temporales o definitivas), pasando incluso por elementos externos, como la coyuntura internacional.

En referencia a la relación entre presidente y vice se percibe una tendencia general a que los conflictos entre ambos lleven al presidente a quitar funciones y espacios de poder al vice. El único caso en que el conflicto incrementó el poder y el protagonismo vicepresidente es el de Julio Cobos en Argentina. En Estados Unidos parece desde todo punto de vista imposible una situación de esta índole, esto es, que el vicepresidente ocupe un papel de oposición desde el propio Ejecutivo. La historia institucional, en la que prima la lealtad del vicepresidente hacia el presidente, y la composición de las fórmulas en función del sistema de partidos, que hacen inviable la pertenencia de presidente y vice a partidos distintos –al menos en la actualidad y durante todo el siglo XX–, eliminan virtualmente toda posibilidad de enfrentamiento abierto y sostenido en el tiempo entre ambos cargos.

Por el contrario, en la historia institucional reciente de Argentina las instituciones informales constituyen uno de los elementos predominantes de la dinámica política (Llamazares, 2005). Esto explicaría en gran medida la ausencia de coordinación y cooperación entre actores políticos, tanto fuera como dentro de los partidos. En Estados Unidos, por el contrario, el vigor de los resortes institucionales fomentaría la cooperación entre actores en general, y la confianza y la cohesión entre elementos de cada partido en particular.

El elemento sistema de partidos implica que en Estados Unidos presidente y vice pertenecerán con práctica certeza al mismo partido y que, dada la estabilidad del bipartidismo estadounidense, un vicepresidente que

tuviera una actuación similar a la de Julio Cobos en Argentina no podría crear –como hizo éste– un partido propio con posibilidades de hacerse con el Ejecutivo a corto plazo. Por el contrario, la inestabilidad del sistema partidario argentino, así como la inestabilidad en el interior de cada agrupación, permiten que un partido de reciente creación tenga de manera casi inmediata la posibilidad de competir en pie de igualdad con los ya existentes. Esto es, en síntesis, que un vicepresidente en conflicto con su presidente puede crear con cierta facilidad un partido propio y competir a corto plazo por el Ejecutivo –y/o por bancas legislativas– con posibilidades reales de alcanzarlo.

Adicionalmente, el sistema partidario interactúa de manera interesante con las carreras de los vicepresidentes, es decir, con el camino que suelen seguir tras su paso por la vicepresidencia. También aquí se verifican importantes diferencias entre Estados Unidos y Argentina: mientras que es muy habitual que los vicepresidentes estadounidenses compitan luego por la presidencia, en Argentina es muy infrecuente. Naturalmente, en Estados Unidos esa búsqueda de nominación como candidato presidencial, cuya aceptación está en manos del partido, requiere una gestión vicepresidencial caracterizada por la lealtad al mismo (y por tanto, al presidente).

Adicionalmente, la mencionada inestabilidad interna de los partidos, de las alianzas y del propio sistema de partidos, es decir, la volatilidad de los vínculos políticos general y la dureza con que se producen los cambios, coopera para que el tránsito completo de un itinerario político dependa en Argentina en medida mucho mayor que en Estados Unidos de alianzas políticas probablemente frágiles, fugaces e imprevisibles.

Retornando al inicio de la gestión de cada gobierno, las principales causas que explican la delegación inicial de funciones al vicepresidente constituyen, al menos en la mayor parte de los casos, un conjunto más bien definido y abarcable de manera sistemática. La relación personal entre presidente y vice es un elemento decisivo. No obstante, en muchos casos la elección de compañero de fórmula por parte del presidente no responde a la buena relación o las capacidades político-técnicas del presunto vice, sino a cálculos electorales. Por lo tanto, no se puede dar por sentado que la relación presidente-vice será de confianza ni de colaboración.

Si no lo es, el presidente tenderá, al menos inicialmente, a mantener al vice en la sombra mediante *line assignments*, funciones ceremoniales y viajes al extranjero sin contenido político relevante, entre otros recursos. Si lo es, el presidente puede abrir al vice las puertas de la información y contar con él como consejero, aunque esto parece mucho más frecuente en Estados Unidos que en Argentina..

En consideración de lo anterior, los factores que influirán sobre la asignación inicial de funciones al vice serán muy distintos en Estados Unidos y en Argentina. En Estados Unidos, la ecuación parece reducirse a la confianza que exista entre presidente y vice. Naturalmente un factor determinante será la mayor o menor experiencia política del vice en ciertas áreas, sobre todo si se trata de ámbitos en los que el presidente no es perito, de modo que el consejo del vice puede resultar de máxima utilidad.

Existe un factor clave que incide en la magnitud del poder vicepresidente y en el modo en que el segundo mandatario se relaciona con el presidente: el liderazgo partidario. La condición de líder de una agrupación política confiere al vicepresidente un apoyo que amortigua su caída y lo sostiene en la arena política si un eventual conflicto con el presidente motiva que su fuerza institucional caiga en desgracia. Tal liderazgo, sin embargo, se puede construir desde la propia vicepresidencia, es decir que se trata de una fuente de poder político que puede variar durante la gestión.

Lo mismo ocurre con los apoyos externos (los que no provienen del propio gobierno). Las más diversas circunstancias pueden multiplicar o aniquilar el respaldo que el vicepresidente recibe de actores de poder, de grupos de presión o de cualquier sector. Estos apoyos, al igual que el liderazgo partidario, son una fuente de autonomía para el vice: si cuenta con ellos, su actuación tiende a independizarse de la necesidad de congraciarse con el presidente, e incluso puede tomar decisiones que impliquen riesgo de confrontación con aquél.

Por otra parte, algunos vicepresidentes recibieron de –o sonsacaron a– sus respectivos presidentes el manejo de algún área dentro del Ejecutivo. Puesto que estas asignaciones descienden del poder presidencial, en algunos casos se ha hecho patente la facilidad del primer mandatario para retirar lo que había concedido. Tal sustracción de funciones del vicepresidente puede aplicarse a modo de reprimenda y resultar eficaz, o bien puede dar lugar a un conflicto aún mayor que el que motivó la represalia del presidente.

El vicepresidente, en su condición de presidente del Senado, puede para llevar adelante una política más o menos activa dentro de la Cámara y un ejercicio de esa presidencia que le aporte protagonismo y brillo de cara a la ciudadanía. En este ámbito es relevante, además, el reflejo de su actuación en los medios de comunicación. Aquí se combina la –generalmente tenue– atención que la prensa concede a la actividad cotidiana del vicepresidente con la capacidad de éste para ganar espacio en los medios a través de declaraciones, acciones que desbordan su labor institucional y golpes de efecto puntuales.

Los ejemplos de conflicto presidente-vice en Argentina llevan a concluir que el segundo intentará aplacar o dejará que se expanda la desavenencia en función de los apoyos externos con que cuente y de su ambición política. Así, si el vicepresidente pretende continuar su carrera política tras la vicepresidencia y estima que el titular de su gobierno es quien le ofrece una mejor proyección, probablemente buscará una reconciliación.

Si tiene intenciones de prolongar su carrera política pero cuenta con una base de apoyo ajena al presidente, puede optar por sostener el conflicto y, con él, aquellos soportes extra –y en general anti– presidenciales. En esta observación aparece con toda claridad la personalización de la política. Es decir, en el caso argentino hay una serie de decisiones y de capacidades que no están en manos del partido, de redes de actores que se desempeñan en el seno de los mismos, de ciertos mecanismos de democracia interna partidaria, ni siquiera de una élite partidaria no totalmente coincidente con los altos cargos del gobierno, sino que dependen por completo de la decisión del líder;

y cuando se trata del líder del partido gobernante, ese líder es casi invariablemente el presidente de la nación.

Cuando el vicepresidente pretende, por el contrario, pasar de la vicepresidencia al retiro de la política partidaria, o bien a puestos de menos responsabilidad, su elección puede ser ignorar el conflicto.

Se ha visto que algunos de los principales conflictos tocantes a la vicepresidencia argentina están relacionados con el sistema de partidos. Su volatilidad puede ser vista como expresión del bajo nivel de institucionalización de los partidos, de su tendencia a reorganizarse permanentemente, de su inconstancia en lo formal y en lo sustancial. Esta característica tiene implicaciones para la selección de candidatos a vice y, en estrecho vínculo con esto, para la formación de alianzas. Éstas han demostrado, al menos en la experiencia argentina reciente, tener una vida media muy breve. Cuando se rompen estando en el gobierno, las consecuencias son temibles, sobre todo en la medida en que implican una gran inestabilidad política. Así se ha visto los casos de Carlos Álvarez y de Julio Cobos, en donde la coalición estaba formada en base al vicepresidente. Es decir, en síntesis, que el bajo grado de institucionalización de las agrupaciones políticas argentinas ejerce influencia sobre las actitudes de los vicepresidentes.

Algo muy distinto ocurre en Estados Unidos. Aun aceptando la citada afirmación de que en ese país hay en realidad cien partidos políticos que se agrupan en dos bandos exclusivamente cuando hay elecciones, esta estructura bicéfala presenta estímulos para que los vicepresidentes estadounidenses rijan su actuación por cánones de lealtad mucho más estrictos. En la medida en que necesitan al partido para dar continuidad a su carrera política, incluyendo una eventual candidatura presidencial tras pasar por la vicepresidencia; y en la medida en que pueden confiar en la consistencia y la estabilidad de ese partido a través del tiempo, los incentivos para un comportamiento leal son muy considerables.

En cuanto a la personalización, que, como se ha señalado antes, es muy similar en ambos países, se ha de destacar que uno de sus aspectos más relevantes a efectos de la sucesión es la concentración de la jefatura del Estado y la del Gobierno en una sola persona.

Es inexacto afirmar que en países semipresidencialistas y parlamentarios el jefe de Estado y el del Gobierno tengan estrictamente el mismo rango, la misma *auctoritas*; en efecto, el protocolo establece con claridad la jerarquía que distancia a uno del otro. Sin embargo, ante la desaparición de uno de los dos, la presencia del otro constituye una garantía de continuidad institucional y política.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AXELROD, Robert (1986). *La evolución de la cooperación. El dilema del prisionero y la teoría de juegos*. Madrid: Alianza.
- CASTRO, Nelson (2009). *La sorprendente historia de los vicepresidentes argentinos*. Buenos Aires: Javier Vergara Editor.
- LLAMAZARES, Iván. 2005. «Patterns in Contingencies: The Interlocking of Formal and Informal Political Institutions in Argentina». *Social Forces*, vol. 83, n. 4, pp. 1671-1696.
- SCHLESINGER, Arthur (1974). «On the Presidential Succession». *Political Science Quarterly*, vol. 89, n° 3, pp. 475-506.
- SERRAFERO, Mario D. (1999). *El poder y su sombra. Los vicepresidentes*. Buenos Aires: Editorial de Belgrano.
- SILBERDICK FEINBERG, Barbara (1996). *Next in Line: The American Vice Presidency*. Danbury, CT: Franklin Watts.
- SRIBMAN, Ariel D. (2010). «La vicepresidencia argentina (1983-2009)». *Cadernos de Estudos Latino-Americanos*, n° 10 (número monográfico). Oporto: Edições Universidade Fernando Pessoa. ISSN 1646-5164.