

## EL PODER Y SU SOMBRA. LOS VICEPRESIDENTES

Mario Serrafiero, Editorial de Belgrano, Buenos Aires, 1999, 323 páginas.

Esta obra trata de uno de los temas centrales de la ciencia política: *el del poder y su sucesión*. La mayor parte de los trabajos realizados en el marco de la realidad política latinoamericana se han centrado en el estudio de los "titulares" de ese poder pero han dejado de lado el papel de sus sucesores en el sistema político. Una cuestión olvidada y, por tanto, poco explorada desde la Ciencia Política a pesar de su importancia tras las continuas crisis institucionales experimentadas a lo largo de la historia por los países latinoamericanos.

La opinión pública y los analistas políticos recuerdan a los vicepresidentes cada vez que el sistema se enfrenta a situaciones extremas como la enfermedad, muerte, destitución o renuncia del presidente; puesto que de la noche a la mañana esta figura pasa *de la nada al todo, de no contar prácticamente a convertirse en el eje de un sistema presidencialista fuerte*. En la historia de América Latina ha habido diversos vicepresidentes de *famosa actuación*, tras situaciones extremas en las que debieron hacerse cargo de la primera magistratura u otras en las que no pudieran acceder a él. Se recuerdan los casos de la asunción de la esposa de Juan D. Perón, María Estela de Perón, tras la muerte de éste en 1974 en Argentina; la gestión de José Sarney tras el fallecimiento de Tancredo Neves en Brasil y en Ecuador la asunción de Osvaldo Hurtado tras el

fallecimiento del presidente populista Jaime Roldós en 1981, la experiencia inconclusa de Rosalía Arteaga tras la destitución por incapacidad mental del roldosista Abdalá Bucaram por parte del Congreso y, más recientemente, el reemplazo de Jamil Mahuad por su vicepresidente Gustavo Noboa tras el levantamiento indígena-cívico-militar de enero del 2000.

La mayoría de las veces se ha señalado que el desinterés por este tema radicaba en la poca importancia que el vicepresidente tiene en el marco de sistemas presidencialistas de gobierno. En el caso particular de Argentina, la figura del presidente ha estado constantemente reforzada tanto por las reglas del régimen político, por los estilos de liderazgos, por la opinión pública y por la dinámica intrapartidista. En este sistema de gobierno, en épocas de normalidad, el presidente concentra la mayor parte de atribuciones relegando al vicepresidente a la Presidencia de la Cámara de Senadores, donde tiene sólo derecho a voto en aquellas situaciones donde se produzca empate. De este modo, las mismas reglas de juego establecen que el sucesor natural del poder desarrolle funciones de escasa trascendencia ante la opinión pública y en el funcionamiento del sistema.

El estudio de la vicepresidencia ha sido tradicionalmente abordado desde un enfoque jurídico, enmarcado en el constitucionalismo, que trata principalmente el problema desde el punto de vista normativo. A pesar de ello, en la literatura se presenta un fuerte desconocimiento general sobre esta figura y sobre el papel

que ha desempeñado en situaciones críticas del sistema político argentino. Esos vacíos teóricos, tanto de carácter descriptivo como explicativo, han llevado a Mario Serrafiero, profesor de la Universidad de Belgrano, a intentar develar los misterios de lo que él mismo ha denominado como "un extraño".

El autor propone analizar esta cuestión desde otra perspectiva, más politológica, sin desestimar la importancia de las reglas que dan sentido a su funcionamiento. El enfoque propuesto por Serrafiero se centra en el estudio de la naturaleza de la figura, sus efectos y los incentivos de comportamientos que de ella pueden derivarse. Luego de un exhaustivo estudio histórico de carácter descriptivo, propone un marco analítico original para estudiar las relaciones entre presidente y vice, basado fundamentalmente en tres tipos de situaciones en las que éstos se vinculan: la fórmula electoral, la fórmula de gobierno y la fórmula de sucesión.

Entre los interrogantes que el autor busca responder se encuentran aquellos vinculados con el perfil de los vicepresidentes, el rendimiento de sus administraciones una vez que reemplazaron a los presidentes, la manera en que fueron designados para ejercer ese cargo, la función que cumplieron en el momento de conformar el cartel electoral y el tipo de alianzas que sostuvieron su candidatura.

Así, tras un primer capítulo donde se revisan los argumentos centrales desde la visión clásica de contenido normativo y luego de exponer los postulados existentes en el marco de la Ciencia Política, el autor analiza los elementos característicos de

aquellos que ejercieron el cargo en la vida política argentina. De este modo, en el capítulo dos denominado "Anatomía de un extraño", Serrafiero señala que en términos generales los vicepresidentes argentinos han sido más jóvenes que los presidentes, de formación jurídica (abogados), del interior del país y, normalmente, sin un *cursum honorum* relevante aunque sí con cierta experiencia institucional, la mayoría de los casos, más rica que la del presidente.

En el capítulo siguiente el autor revisa los procesos de crisis referidos a la sucesión presidencial en la historia argentina, aunque no considera las situaciones de sucesión automática puesto que ellas serían las que teóricamente justifican la institución. Esos casos de sucesión automática sólo podrían darse según el diseño institucional por destitución, muerte, renuncia e inhabilidad presidencial, todos ellos antesalas de crisis en sistemas presidencialistas. El aporte del autor en este sentido se da respecto a dos variables: por una parte, el tiempo de gobierno de los vicepresidentes que ronda una media de 16 años y, por otra parte, que toda asunción de un vicepresidente ha supuesto una crisis previa en el sistema político. Con respecto a la primera, los estudios realizados por el autor llevan a concluir que la imagen devaluada que se ha tenido de la vicepresidencia no ha sido correcta así como tampoco debe considerarse al mismo como un cargo *congelado*. La experiencia política argentina indica que los vicepresidentes no han sido meros segundones y, mucho menos, figuras sin importancia, en particular, por las características de inestabilidad del régimen

político. En segundo lugar, a diferencia de las experiencias en otros países, como Estados Unidos, donde la sucesión al cargo de primer mandatario no ha significado necesariamente una situación de crisis para el sistema, en Argentina ha sucedido lo contrario. Cabe destacar la experiencia de la tercera presidencia de Juan Domingo Perón en la que su fallecimiento implicó una ruptura en la línea de gobierno.

Serrafero también analiza el futuro de los vicepresidentes, esto es, el papel que estos desempeñan una vez terminada su experiencia en el cargo. En este sentido, los datos indican que ningún vicepresidente saliente ha sido elegido por los ciudadanos para ocupar la primera magistratura (ni siquiera respetando el intervalo que señalaba la Constitución de 1853/60). Los casos más comunes de carrera política de los vicepresidentes fueron aquellos que a) llegaron a la presidencia y terminaron su mandato; b) los que accedieron con poder propio y lo mantuvieron y c) los que terminaron el mandato vicepresidente y fueron nuevamente convocados por confianza política, experiencia institucional o capital político propio para desempeñar el cargo. Una posible explicación de la pérdida de poder de los vicepresidentes puede sustentarse, según el autor en la pérdida de peso como líder partidista, en particular, en cuanto a la relación con las bases que le dieron apoyo a su candidatura.

El autor plantea una serie de hipótesis a lo largo de la obra vinculadas con a) la naturaleza del cargo; b) la fórmula electoral; c) la fórmula de gobierno y d) la fórmula de sucesión. Con respecto a lo primero, señala que "la naturaleza de la

vicepresidencia lleva implícita una situación, manifiesta o latente, de tensión institucional entre el presidente y el vicepresidente". Asimismo identifica una serie de fórmulas específicas en la conformación de la dupla electoral. Según Serrafero es posible señalar la presencia de *constantes* en la composición de las fórmulas de candidatos a la presidencia y a la vicepresidencia. En este sentido señala que los carteles electorales en Argentina se han conformado a partir de una combinación de criterios. En primer lugar se toma en cuenta la capacitación institucional de los futuros candidatos. Pueden ser políticos que cuentan con una carrera institucional o, directamente no tener experiencia en la vida institucional. Así, establece tres categorías que resumen el tipo de carrera institucional que pueden tener los candidatos: experimentada, semiexperimentada o no experimentada. En segundo lugar se considera la procedencia de los integrantes. Así puede haber una fórmula electoral equilibrada (por ejemplo, en la que uno de sus miembros es de una provincia del interior y otro del centro del país) o no equilibrada (donde no se tiene en cuenta la distinción de procedencia regional y los dos candidatos provienen de las mismas regiones). En tercer lugar la fórmula electoral manifiesta diferencias significativas con respecto a la pertenencia política. Así puede haber fórmulas mixtas (simétrica o asimétrica, polarizada y no polarizada) y fórmulas puras (absoluta o relativa).

Así, no es la idoneidad la que decide quién ejercerá como vice sino una combinación de múltiples factores como

el equilibrio territorial (políticos de la Capital Federal como del interior, de provincias económicamente centrales y periféricas), la decisión presidencial y la negociación política; todos ellos en función de una meta estratégica: alcanzar el mayor rédito electoral en los comicios presidenciales. En este sentido, resulta muy interesante la distinción que logra establecer el autor por época histórica y por fuerzas políticas. En los tiempos de la Organización Nacional, en las décadas finales del siglo XIX, la vicepresidencia funcionó como elemento de negociación entre "candidatos sin partidos" y el autonomismo, por una parte, y en la distribución de poder interna de la maquinaria panista. El radicalismo siempre tomó a la vicepresidencia como un recurso de poder a repartir entre sus filas. El candidato emergía tras la reunión de la Convención Nacional y por una decisión producto del consenso entre las líneas internas. En tanto, en el peronismo la situación ha sido diferente. La presencia de Juan D. Perón marcó la diferencia en el modo de seleccionar al candidato a vicepresidente. Cuando Perón vivía, era él personalmente el que decidía quién era el ocupante de la vicepresidencia mientras que una vez muerto la vicepresidencia corresponde a un político del partido.

En cuanto a la segunda hipótesis, respecto a la constitución del binomio con el presidente, la vicepresidencia "no siempre significa una coherencia programática con la presidencia" y, además, puede desempeñar funciones extranormativas o políticas en el momento de constitución de la fórmula electoral. En

este punto las preguntas a responder tienen que ver con si se da una continuidad o un cambio entre los componentes de la fórmula en relación a la gestión presidencial y si la vicepresidencia es un actor que emplea mecanismos extraconstitucionales para suceder en el poder.

El estudio realizado por Serrafiero indica que en la historia política argentina la gestión administrativa tras el ascenso del vicepresidente significó más cambios que continuidades, más allá del distanciamiento o cercanía existente entre ambas figuras. Los indicadores que permiten identificar los cambios son las modificaciones en el plantel de la dirección de los diferentes ministerios; en los patrones de relacionamiento con el Congreso, en la recomposición de las alianzas o coaliciones políticas que sostuvieron los nuevos presidentes y, por último, en las políticas públicas que se implementan. Asimismo el autor señala que en todas las oportunidades fue necesario el desarrollo de una legitimidad de reemplazo que sostuviera la gestión del sucesor.

En cuanto al tercer punto, el desempeño del cargo (fórmula de gobierno), las "relaciones entre presidente y vice se desenvuelven en un marco perceptivo de situaciones o estados difusos y confusos de confianza-desconfianza (del presidente), lealtad-deslealtad, identificación (del vicepresidente). Por una parte, el presidente ve en su sucesor una sombra a la espera de su turno y, por otra parte, el vicepresidente "en espera" puede ser tentado para ser desleal al primer mandatario. Serrafiero sostiene que la vicepresidencia puede convertirse en un engranaje clave para la ruptura del sistema político como así

también para su continuidad. Puede ser que el vicepresidente sea el que conduzca un *golpe de palacio* en contra del presidente en momentos de crisis extrema, como también puede ser el mejor elemento disuasor de aquellos que conspiran contra el presidente. En este sentido se establecen cuatro posibles actitudes del *vice* hacia el presidente, surgidas de la combinación de dos dimensiones: de un lado, la lealtad ciega y la identificación total y, del otro, la deslealtad manifiesta y la posición persistente contra el presidente. Entre estas emerge una zona intermedia en la que no se da la identificación total ni la deslealtad sino que hay una cierta lealtad al presidente pero con independencia crítica que puede resultar esencial para el mantenimiento del sistema político. Es así que el vicepresidente adquiere una trascendencia especial en momentos de crisis, en particular, cuando la legitimidad del presidente y la base de su poder es cuestionada.

En relación a la fórmula de sucesión, el autor propone cuatro observaciones que sirven de guía para la investigación. En primer lugar, "la asunción del vicepresidente a la presidencia implica siempre la previa emergencia de una crisis institucional". En segundo lugar, se afirma que "la vicepresidencia no garantiza una sucesión automática del poder presidencial ni de la continuidad del gobierno anterior a la crisis, en sus características esenciales". En tercer lugar, se sostiene que "la sucesión exitosa del poder requiere la construcción de una legitimidad de reemplazo en cabeza del presidente" y, finalmente, "las características personales del vicepresidente, las condiciones políticas y la causa que originó su llegada a la

vicepresidencia contará a la hora de la construcción de la legitimidad de reemplazo", que permitirá al vicepresidente ejercer las funciones que le suponen el ejercicio de la Presidencia.

El autor se propone una serie de objetivos que logra abarcar ampliamente, inmerso en un tema hasta ahora prácticamente desconocido para los estudiosos de la realidad política argentina. Es así que el mayor acierto de esta investigación es ubicar en el centro del debate politológico una temática hasta el momento olvidada y descuidada en América Latina. Los aportes teóricos del autor se convierten en avances sumamente importantes en el estudio de este tema, toda vez que esta investigación pasa a ser material de consulta obligada para todos aquellos interesados en el funcionamiento de los sistemas de gobierno presidencia-listas y en el rendimiento de las instituciones políticas latinoamericanas.

Asimismo, se agradece el análisis comparado de la experiencia argentina con la del sistema presidencial norteamericano, toda vez que éste se presenta como un sistema donde la sucesión presidencial por parte del vicepresidente a través de la elección popular es un elemento común y normal de la práctica política, siendo mínimas las situaciones en las que dicha sucesión se ha transformado en una experiencia traumática para el sistema político.

Finalmente, el estudio culmina con una reflexión del autor respecto al futuro de la figura de la vicepresidencia en el marco de sistemas presidencialistas. Un tema tan polémico como controvertido pero que es abordado directamente por el autor hasta

el punto de proponer tres escenarios posibles con el objeto de lograr una convivencia más armónica en el binomio presidencial y una sucesión más pacífica del poder. Las tres alternativas que plantea el autor son: a) eliminar la figura, que generaría otros inconvenientes relacionados con la sucesión presidencial puesto que podría dejar un vacío en la línea de sucesión; b) mantener la vicepresidencia tal como está, lo cual llevaría a continuar enfrentando los problemas y efectos que el autor trata tan extensamente y que se han señalado anteriormente; y c) mantener la institución pero con los cambios necesarios para eliminar sus inconvenientes y mejorar el funcionamiento de la institución y del sistema político en su conjunto. Una condición parece ser insalvable: mientras exista una segunda figura en la sucesión del poder, cualquiera sea el diseño institucional que se emplee, el gobernante tendrá recelo ante su sucesor o lo que el autor denomina como cierta "prevención contra la sombra", lo que generará tensión en el ejercicio del poder. Y, como concluye el autor parafraseando a Maquiavelo, hay que recordar que El Príncipe no admite sombra.

*Flavia Freidenberg*

## **CARL SCHMITT Y LA REIVINDICACIÓN DE LA POLÍTICA**

Julio Pinto, Editorial Universitaria de La Plata, La Plata, 2000, 193 páginas.

Una vez más, Julio Pinto nos sorprende con una excelente biografía intelectual que

aborda, esta vez, la vida y la obra del polémico teórico alemán Carl Schmitt. Escrito en un lenguaje preciso, no sólo es recomendable su lectura para estudiantes y profesionales de las Ciencias Sociales y del Derecho, sino también para cualquier otra persona interesada en los problemas políticos claves de todo sistema: la cuestión de la decisión en los períodos de excepción, la legitimidad, el poder del Estado, los roles de la sociedad civil y del mercado, el problema del mito, la relación amigo-enemigo, entre otros.

Trabajar sobre la obra del polémico Carl Schmitt implica un desafío que Julio Pinto resuelve con rigurosidad. La obra del teórico antes del nazismo no debe ser confundida con su actividad política posterior. Por el contrario, al igual que tantos otros autores en las últimas dos décadas, destaca la relevancia del pensamiento schmittiano.

En una primera parte, Pinto recorre el proceso de secularización, la aparición del Estado liberal, la consolidación de la sociedad civil y del mercado para poder establecer una comparación que permita diferenciar el desarrollo histórico de Alemania frente al de Inglaterra y Francia. Haciendo uso de su postura en favor del paradigma weberiano, aporta un análisis historicista que utilizará como base sobre la cual sustenta las diferencias existentes entre un caso y otro, centradas fundamentalmente en la clásica dicotomía Estado-sociedad civil.

Este análisis sirve para comprender el contexto que permite la aparición de un pensador como Schmitt. Inseto en el auge de la guerra ideológica de principios de siglo XX, inmerso en la nostalgia del régimen bismarckiano, no dudará en proponer el

establecimiento de una “dictadura comisaria” a fin de resolver y superar los momentos de crisis política, para poder al fin, fijar un proceso político normal de desarrollo de las instituciones republicanas. Schmitt augurará poco tiempo de vida a una república parlamentaria (Weimar) construida sobre la base de un consenso quebrado entre sus defensores y sus detractores. La teoría del mito y su concepción de la política basada en la relación amigo-enemigo sirven para analizar la crisis de legitimidad de la época, que ni el Estado liberal, ni el parlamentarismo, ni la sociedad civil estaban en condiciones de resolver, al menos en Alemania.

En la segunda y tercera parte de la obra, Pinto inicia un minucioso recorrido por la obra de Carl Schmitt, analizando cada uno de los trabajos publicados por el autor desde *Romanticismo político* (1919), hasta *Legalidad y legitimidad* (1932), pasando por *El concepto de lo político* (1927) y *Teoría de la Constitución* (1928). Se detiene con agudeza en el clásico debate entre Schmitt y Hans Kelsen sobre el Estado, su origen, el poder constituyente, y el rol del pueblo y de la nación. Pinto destaca fuertemente el historicismo immanente en la obra de Schmitt: “el ser histórico es quien da su sentido a la razón jurídica” (pág. 113). Aborda el estudio de Schmitt acerca del régimen parlamentario alemán, sus profundas críticas y su ferviente creencia en la figura del Presidente del Reich, poder neutral y moderador, único capacitado y legitimado para gobernar los estados de excepción, en calidad de representante directo del pueblo soberano y de la nación alemana frente a intereses particulares.

En una cuarta parte, Pinto ingresa en la que quizás sea la etapa más polémica de la vida y la obra de Schmitt: su compromiso con el régimen nazi. El autor alcanza una respuesta clara al interrogante planteado a inicios del capítulo: ¿converso u oportunista? Luego de un exhaustivo análisis acerca de la reconstrucción alemana y europea de la posguerra, recupera la figura intelectual de Schmitt por su rigurosidad conceptual y teórica. Finalmente, afirma la convalidación empírica de su obra en la participación de la política y el Estado en la construcción de las instituciones democráticas de gobierno tanto de la Unión Europea, como de la Alemania unificada.

Llegados a este punto, vale la pena destacar el trabajo de Julio Pinto quien desde hace muchos años ha dedicado su actividad a recuperar el pensamiento de autores como Max Weber y Carl Schmitt, entre otros, para así difundir su obra entre los estudiantes y los colegas de las Ciencias Sociales y del Derecho. Debemos reconocer también, en su dirección del Proyecto de Investigación “La nueva democracia argentina: cambios y continuidades” apoyado por el Programa de Ciencia y Técnica de la Universidad de Buenos Aires, UBACYT, el empeño cotidiano que ha permitido la constitución de un espacio de debate teórico de altísimo nivel que ha formado y enriquecido, no sólo a sus miembros -jóvenes egresados de la carrera de Ciencia Política-, sino también al lector, a partir de una relevante y vasta producción literaria.

Laura Alonso