





SECCIÓN DE OBRAS DE POLÍTICA Y DERECHO

PRESIDENCIALISMO



CHRISTOPHER A. MARTÍNEZ

EDITOR

Presidencialismo

REFLEXIONES PARA EL DEBATE
CONSTITUCIONAL EN CHILE



Primera edición, FCE Chile, 2022

Martínez, Christopher A. (ed.)

Presidencialismo. Reflexiones para el debate constitucional en Chile / ed. de Christopher A. Martínez. – Santiago de Chile : FCE, Universidad Católica de Temuco, 2022

182 p. ; 23 × 17 cm – (Colec. Política y Derecho)

ISBN 978-956-289-250-6

1. Poder ejecutivo – Chile – Historia 2. Poder legislativo – Chile – Historia 3. Chile – Política y gobierno – Siglo XXI I. Ser. II. t.

LC JL9611

Dewey 321.8042 M334p

Distribución mundial para lengua española

© Christopher A. Martínez

D.R. © 2022, Fondo de Cultura Económica Chile S.A.

Av. Paseo Bulnes 152, Santiago, Chile

www.fondodeculturaeconomica.cl

Fondo de Cultura Económica

Carretera Picacho-Ajusco, 227; 14110 Ciudad de México

www.fondodeculturaeconomica.com

Coordinación editorial: Fondo de Cultura Económica Chile S.A.

Diseño de portada: Macarena Rojas Líbano

Diagramación: Valentina Mena Rojas

Se prohíbe la reproducción total o parcial de esta obra —incluido el diseño tipográfico y de portada—, sea cual fuere el medio, electrónico o mecánico, sin el consentimiento por escrito de los editores.

ISBN 978-956-289-250-6

Impreso en Chile • *Printed in Chile*

ÍNDICE

<i>Introducción</i>	11
-------------------------------	----

Capítulo I

CRÍTICAS Y ALTERNATIVAS AL PRESIDENCIALISMO

Christopher A. Martínez

1. Presidencialismo, parlamentarismo y semipresidencialismo . . .	17
2. Duración y término anticipado de los gobiernos: bloqueos en sistemas parlamentarios y semipresidenciales.	19
3. La incorrecta noción de que el presidencialismo está destinado a gobiernos de minoría y conflicto	22
4. Periodos sin gobierno: otra forma de bloqueo en los sistemas parlamentarios y semipresidenciales	25
5. Concentración de poder en el ejecutivo	29
6. Problemas poco mencionados en las alternativas al presidencialismo: conflictos intra-Ejecutivo en el semipresidencialismo.	31
7. Comentarios finales.	32
Referencias	33

Capítulo II

EL APRENDIZAJE POLÍTICO DEL PRESIDENCIALISMO CHILENO Y SUS DIFERENTES ROSTROS

Juan Carlos Arellano González

1. El presidencialismo del orden (1810-1857)	37
2. El presidente interpelado (1857-1925).	38
3. Presidencialismo reformista (1925-1973)	40
4. Presidencialismo coalicional y delimitado	43
5. Palabras finales	44
Referencias	45

Capítulo III

DEBILITANDO AL PRESIDENTE CHILENO: LECCIONES DEL SIGLO XIX

Juan Carlos Arellano González y Christopher A. Martínez

1. El contexto . . . . .	.47
2. Coyunturas críticas: un gobierno en expansión, intervencionismo electoral y el conflicto estado-iglesia. . . . .	.49
3. Ideas sobre el poder presidencial como solución y problema: reposicionamiento de los actores . . . . .	.51
4. Cambio institucional en la práctica y en lo formal . . . . .	.53
5. Conclusión . . . . .	.56
Referencias . . . . .	.57

Capítulo IV

PRESIDENTE Y PARTIDOS EN LA DEMOCRACIA CHILENA, 1990-2020

Ricardo Gamboa y Andrés Dockendorff

1. La relación presidente y partidos en democracia . . . . .	.59
2. Presidentes y partidos en la democracia chilena (1990-2020) . . . . .	.61
3. Discusión. ¿Cambiar el presidencialismo? . . . . .	.69
Referencias . . . . .	.71

Capítulo V

¿ACERCAR LA POLÍTICA A LA CIUDADANÍA? LA CRISIS Y EL RÉGIMEN PRESIDENCIAL

Mariana Canales S. y Claudio Alvarado R.

1. El malestar y los problemas del engranaje institucional . . . . .	.76
2. ¿Soldar o profundizar la fractura?. . . . .	.78
3. Reformar el presidencialismo . . . . .	.81

Capítulo VI

HIPERPRESIDENCIALISMO Y CONCENTRACIÓN DE PODER EN CHILE

Christopher A. Martínez

1. Introducción . . . . .	.83
2. Primer obstáculo: los poderes constitucionales del presidente. . . . .	.86
3. Segundo obstáculo: poderes políticos y contextuales del presidente. . . . .	.88

4. Tercer obstáculo: concentración de poder en el presidente versus otras instituciones democráticas	88
5. Cuarto obstáculo: el presidente chileno frente al Congreso Nacional y los partidos políticos	91
6. ¿Hiperpresidencialismo como concentración de poder?	95
7. Conclusión	96
Referencias	97

Capítulo VII

¿VICEPRESIDENCIA PARA CHILE?

José Zurita-Tapia, Anabel Yanes-Rojas y Alejandro Olivares L.

1. Introducción	103
2. Vicepresidencia en Chile y los problemas de su concepción	104
3. Diseño institucional	106
4. Fórmula de gobierno	107
5. Mujeres en el Ejecutivo: presidentas y vicepresidentas	108
6. Funciones y funcionamiento de la vicepresidencia en América Latina	110
7. Reflexiones finales	114
Referencias	116

Capítulo VIII

LOS LÍMITES DEL *IMPEACHMENT* PRESIDENCIAL:

LECCIONES QUE NOS DEJA LATINOAMÉRICA

Mariana Llanos y Leiv Marsteintredet

1. Introducción	119
2. El Congreso peruano en acción: demasiados <i>impeachments</i> y pocas soluciones	121
3. El Congreso brasileño en acción: aún sin <i>impeachment</i>	124
4. <i>Impeachments</i> y descontento público	127
Referencias	130

Capítulo IX

LOS SENADOS EN LOS SISTEMAS PRESIDENCIALES

María José Benavente y Sergio Toro Maureira

1. Dos ejemplos clásicos de un diseño bicameral	134
---	-----

2. Representación nacional o territorial de los senados	135
3. La Cámara Alta y la Cámara Baja: un diseño institucional en conjunto y la experiencia comparada	136
4. El caso argentino	138
5. El Senado en Chile y puntos guía para el debate constitucional .	139
Referencias	141

Capítulo X

GOBIERNOS INTERINOS EN EL PRESIDENCIALISMO: NO MEROS ADMINISTRADORES DEL ESTADO

Tito Olavarría Azócar y Christopher A. Martínez

1. Introducción	143
2. Gobiernos interinos en América Latina (1979-2020)	145
3. Análisis de presidentes interinos y sus agendas/programas . . .	149
4. Consideraciones finales.	152
Referencias	153

Capítulo XI

LA REELECCIÓN PRESIDENCIAL EN AMÉRICA LATINA: TENDENCIAS Y ALTERNATIVAS

Rocío Sáez-Vergara y Christopher A. Martínez

1. Introducción	155
2. La reelección presidencial en América Latina.	156
3. Los problemas de la reelección presidencial	159
4. ¿Cuáles entonces son los beneficios de la reelección presidencial?	160
5. Modalidades de reelección	162
6. ¿Qué tipo de reelección debería adoptar Chile?.	164
Referencias	167

CONCLUSIÓN

Christopher A. Martínez

1. Las alternativas al presidencialismo: dificultades de implementación	169
2. ¿Congruencia entre diagnósticos y soluciones?.	170
3. Partidos políticos: el problema por resolver.	171
4. Reformar el presidencialismo chileno: aspectos por discutir . .	173
Referencias	179

CAPÍTULO VII

¿VICEPRESIDENCIA PARA CHILE?¹

José Zurita-Tapia, Anabel Yanes-Rojas y Alejandro Olivares L.

INTRODUCCIÓN

Desde la constitucionalización de las demandas ciudadanas expresadas en el estallido social de octubre de 2019, muchos temas han entrado al debate público. Alentados por la coyuntura —crisis sanitaria por la pandemia del COVID-19, crisis de confianza en las instituciones, malestar con algunos agentes, especialmente el presidente— y sin mucho sustento teórico y empírico, varios actores políticos, y algunos académicos, han sugerido que la nueva Constitución debería considerar el reemplazo del presidencialismo por alguna forma de gobierno distinta (semiparlamentario, semipresidencial o parlamentario). No obstante, como se argumenta a lo largo de este libro, el reemplazo del presidencialismo no necesariamente soluciona los problemas de cooperación entre los poderes Ejecutivo y Legislativo ni pone fin a la crisis política.² En este contexto proponemos un giro al debate y centramos la discusión en una cuestión no abordada hasta el momento: la posibilidad de contar con una vicepresidencia para Chile.

En el trabajo, a partir de la revisión de las experiencias de la región, sostenemos que uno de los posibles mecanismos para mejorar el desempeño del Ejecutivo es contar con la vicepresidencia. En la medida que presente un diseño claro, puede ser clave para una mejor relación entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, para asegurar una composición de género con

¹ Este capítulo se enmarca en el debate desarrollado por el proyecto Fondecyt N° 11200345.

² Es más, en contexto de crisis institucional y polarización, un sistema como el parlamentario puede acrecentar los problemas de rotación de autoridades (ejemplo de ello es Italia desde el 2013) y el vacío de poder tal como demuestran los ejemplos de Bélgica en 2011. Por lo demás, el sistema parlamentario no permite la desconcentración del poder, sino a la inversa, lo concentra en el Poder Ejecutivo.

binomios paritarios en la dirección del gobierno, fomentar la política de coaliciones en un contexto donde el sistema de partidos está en crisis y permitir la sucesión presidencial en caso de impedimento del primer mandatario.

Para ello, en el capítulo buscamos ampliar la discusión sobre la vicepresidencia, mostrando tanto los aspectos positivos de la institución y de los vicepresidentes, pero sin olvidar las cuestiones negativas que pueden ser solventadas en pos de un mejor funcionamiento del sistema político chileno. Partiendo de las aproximaciones conceptuales de Bidegain (2017), proponemos cuatro puntos de análisis. Primero, las concepciones sobre la vicepresidencia y sus consecuencias para la legitimidad y la gobernabilidad. Segundo, desde un aspecto institucional, es decir, cómo las facultades favorecen o limitan el funcionamiento de la institución y sus consecuencias para el régimen constitucional. Tercero, comprender la vicepresidencia como fórmula de gobierno. En este sentido, analizamos su relación con el presidente, luego de finalizada la campaña. Cuarto, los efectos de la vicepresidencia en la representación descriptiva de las mujeres. Cada uno de estos aspectos, tanto de manera separada como en su conjunto, son de relevancia para solventar dudas y críticas sobre la importancia de la vicepresidencia y sus beneficios para Chile.

VICEPRESIDENCIA EN CHILE Y LOS PROBLEMAS DE SU CONCEPCIÓN

En Chile, la figura del vicepresidente existió en las constituciones de 1826 y 1828, y su función era el reemplazo del presidente en casos de muerte o imposibilidad física o moral. El cargo fue eliminado de la Carta Magna de 1833. Desde esa fecha —hasta hoy— asume como vicepresidente el ministro del Interior cuando el presidente se ausenta temporalmente del cargo. Estas posturas sobre la presencia o ausencia de la vicepresidencia generan dos problemas fundamentales. Por un lado, el funcionamiento temporal de un vicepresidente no garantiza la sucesión ante la ausencia del presidente. En el supuesto de la sucesión, además, conlleva la investidura de un actor político que no fue elegido para desempeñar esas funciones. De esta manera, no se daría continuidad al gobierno elegido popularmente, lo que implicaría falta de legitimidad (Marsteintredet 2019). Del otro, concebir la vicepresidencia solo reconociendo la facultad de sucesión, obvia las potencialidades de este cargo para la gobernabilidad y puede estimular conflictos de lealtad ante actores políticos ambiciosos.

La vicepresidencia en Chile ha presentado una concepción tradicional muy inspirada en la lógica de la sucesión monárquica (Sribman Mittelman,

2016), porque el vicepresidente existe solo por la necesidad de contar con un sucesor del presidente. Aunque esta idea no es exclusiva de la cultura política chilena, dista bastante de la visión moderna sobre el segundo puesto del Ejecutivo. Más recientemente, la vicepresidencia ha sido pensada como una institución hermana de la presidencia con un mismo peso constitucional, pero con funciones distintas y subordinada al principal cargo del Ejecutivo (Commager 1980). Esta perspectiva no ha estado exenta de debate y han proliferado posturas contrarias a su funcionamiento que se centran en los efectos para el sistema político, pero ello se ha confundido con un viejo inconveniente del presidencialismo: los problemas de sucesión.

Contrario a la visión centrada en la sucesión, la vicepresidencia puede tener potencial en Chile si, como se analiza en los siguientes apartados, se reconoce como una institución con funciones específicas dentro del Ejecutivo, y que además es, en caso de necesidad, el reemplazo del presidente. La vicepresidencia de Estados Unidos es quizás uno de los ejemplos paradigmáticos. En su origen era solo un cargo pensado en suceder al presidente, pero después de la primera reforma durante el gobierno de Jimmy Carter, que amplió las funciones del vicepresidente Walter Mondale, y posteriormente, con las reformas realizadas por George W. Bush y su binomio Richard Cheney, hoy la vicepresidencia no solo cuenta con un importante estatus institucional,³ sino que también es el puente para salvaguardar las relaciones con la legislatura. Algo parecido ocurre en el caso uruguayo, donde el vicepresidente actúa como nexo directo del Ejecutivo para una mejor promoción de las relaciones Ejecutivo-Legislativo. En América Latina, Uruguay es considerado como un caso de éxito del funcionamiento de la vicepresidencia.

A partir de estas experiencias, sostenemos que contar con la vicepresidencia en el Ejecutivo chileno resulta importante para lograr una mejor separación de poderes y distribuir el peso de varias funciones en más de una persona. En otras palabras, contar con un o una vicepresidenta elimina la percepción de que toda la responsabilidad y poder recaen exclusivamente en el presidente. En este sentido, en lugar de realizar un cambio de sistema político para restar atribuciones presidenciales, y traspasarlas al Legislativo, sostenemos que también es posible desconcentrar facultades mediante la creación de la vicepresidencia con funciones diferenciadas del presidente y enfocadas a mejorar la gobernabilidad del país. La vicepresidencia sería así un puente entre los diferentes poderes del Estado y una figura que garantiza

³ Desde la vicepresidencia de Mondale (1977-1981), los vicepresidentes se convirtieron en consejeros del presidente y en quienes solucionan problemas. Posteriormente, con la vicepresidencia de Cheney (2001-2009) se expandieron las competencias en temas operacionales, por ejemplo, en asuntos de seguridad nacional y en materia de relaciones internacionales.

la continuidad del gobierno elegido popularmente en contextos de rupturas presidenciales.

DISEÑO INSTITUCIONAL

De los 18 países de América Latina, solo Chile y México⁴ han optado por el abandono de la vicepresidencia en sus diseños constitucionales. En los 16 países restantes encontramos que existe un total de tres combinaciones institucionales que no están exentas de particularidades entre los casos. Considerar las singularidades del diseño es de relevancia para que la incorporación de la vicepresidencia no genere problemas y desequilibrios. De su diseño depende su funcionamiento y su contribución al funcionamiento del régimen, más allá de los posibles acuerdos que alcancen los actores políticos luego de ser posicionados.

Primero, los vicepresidentes pueden tener funciones legislativas como en Argentina, Bolivia y Uruguay. En estos países, los vicepresidentes son el vínculo entre el Ejecutivo y el Legislativo. Sin embargo, los casos poseen importantes diferencias entre sí. En Argentina, el vicepresidente preside también el Senado sin voz, pero con voto únicamente en caso de empate, mientras que en Bolivia, el vicepresidente preside la Asamblea Nacional sin voto. Finalmente, el vicepresidente en Uruguay preside el Senado con voz y es, además, el presidente de la Asamblea General del Parlamento.

Segundo, los vicepresidentes pueden ejercer funciones adicionales en el Ejecutivo como estar al frente de una cartera de Estado. Únicamente los vicepresidentes de Venezuela, Panamá y Costa Rica (en casos muy puntuales) son vicepresidentes y ministros. En el caso de Brasil, mientras José Alencar⁵ ejerció la vicepresidencia, fue ministro de Defensa entre noviembre de 2004 a marzo de 2006. Adicionalmente, en Costa Rica, Astrid Fischel Volio⁶ ejerció como ministra de Cultura, Juventud y Deportes entre mayo de 1998 a octubre de 1999; Laura Chinchilla Miranda⁷ fue ministra de Seguridad Pública entre marzo a abril de 2008; Helio Fallas Venegas,⁸ durante todo

⁴ La vicepresidencia fue suprimida definitivamente mediante la Constitución de 1917 (ver: González Reyes 2009; Sribman Mittelman, 2019b).

⁵ Vicepresidente de Luiz Inácio Lula da Silva, entre el 01 de enero de 2003 al 31 de diciembre de 2006.

⁶ Vicepresidenta de Miguel Ángel Rodríguez Echeverría, entre el 08 de mayo de 1998 al 08 de mayo de 2002.

⁷ Vicepresidenta de Oscar Arias Sánchez, entre 08 de mayo de 2006 al 08 de octubre de 2008.

⁸ Vicepresidente de Luis Guillermo Solís Rivera, entre 08 de mayo de 2014 al 08 de mayo de 2018.

su periodo como vicepresidente fue ministro de Hacienda, y Epsy Campbell Barr⁹ ejerció como canciller desde mayo a diciembre de 2018.

Tercero, y como última combinación, encontramos que los vicepresidentes de los 11 países restantes deben cumplir las funciones que sean asignadas por el presidente a lo largo del gobierno. Este diseño puede generar conflictos en el Ejecutivo y si el interés es superar algunos de los problemas del presidencialismo no podría ser una opción para el caso chileno. De ahí que no basta con incluir la vicepresidencia, sino también evitar a toda costa que destaque por su rol de subordinación y por la agudización de los posibles problemas que genera la sucesión presidencial.

Las tres posibles combinaciones institucionales de la vicepresidencia delinean el accionar de los agentes durante el periodo de gobierno. En función de las atribuciones, el desempeño del vicepresidente será diferente en el Poder Ejecutivo. Es por ello que contar con funciones específicas, más allá de la sucesión, puede ser entendido como una condición previa de su buen desempeño institucional, *cetibus paribus* otras condiciones contextuales. Comprender el rol que juega la vicepresidencia —como institución— es el primer paso para entender el beneficio de adoptar o mantener el cargo en un sistema presidencial.

FÓRMULA DE GOBIERNO

Previo a ejercer funciones en el gobierno, la selección del candidato que acompañará al presidente en la fórmula electoral se basa en la complementación, pero evitando que por su perfil el actor elegido se convierta en un problema a futuro. Es decir, el interés principal es encontrar un vicepresidente que no tenga la ambición de, una vez en el gobierno, ser presidente ni mucho menos alguien que genere conflictos por su protagonismo. Este es el primer paso para que el vicepresidente pueda ser potencialmente todo, pero nada a la vez cuando la meta electoral se ha cumplido (Natoli 1988; Serrafiero 2007).

Sin embargo, como argumenta Serrafiero (2011), el presidente no está solo ya que el vicepresidente lo acompaña de cerca durante el periodo para el cual fueron elegidos. Aunque en más de una ocasión el vicepresidente puede ser visto como una sombra que acecha los pasos del presidente, no deja de ser una fuente importante de apoyo y acompañamiento durante los momentos más críticos del gobierno (Serrafiero 1999; 2007; 2018). En otros términos, en las máximas oficinas del Ejecutivo —presidencia y vicepresidencia— pueden

⁹ Vicepresidenta de Carlos Alvarado Quesada, desde el 08 de mayo de 2018 hasta el presente.

existir complementariedades y colaboraciones mutuas, pero también conflictos a lo largo del camino.

Aunque la agencia de los actores incide en la dirección que tome el vínculo, desde el diseño del cargo es posible limitar la capacidad de acción de los sujetos y restringir la posibilidad de que el vicepresidente funja como la oposición del presidente. No obstante, el tipo de vínculo desafortunadamente es algo que no se puede anticipar en la selección del vicepresidente ni mucho menos es algo que perdura a lo largo del gobierno. Sus relaciones en ningún caso deben ser interpretadas como estáticas, más bien todo lo contrario, ambos escenarios han demostrado depender de procesos coyunturales. Pero ello no implica que entre el presidente y el vicepresidente no pueda existir una relación fructífera para ambos y para todo el sistema.

Tanto la fórmula electoral como la fórmula de gobierno están cercanamente interconectadas, puesto que luego de terminar la campaña electoral y con el posicionamiento del binomio se verifica el verdadero poder, valor y peso del vicepresidente para el presidente. Por ejemplo, si el vicepresidente está en el Ejecutivo por medio de una coalición electoral, cuánta capacidad tiene para mantener dicha coalición en el gobierno o, a su vez, generar nuevas alianzas a partir de su gestión. Es así como el vicepresidente, a lo largo del periodo de gobierno, cuenta con la capacidad de aportar estabilidad política y gobernabilidad.

Proponemos entender y comprender que el vínculo presidente-vicepresidente tiene importantes efectos sobre la política de un país, por ejemplo, repercute en la estabilidad política nacional y en la imagen que el país transmite al mundo. Si hay algo que resulta constante hasta la fecha, es que tanto la estabilidad política como el fortalecimiento institucional continúan siendo analizados omitiendo a los vicepresidentes en la fórmula. Tal ausencia no permite ver un panorama completo de las diferentes situaciones políticas que tiene que atravesar un país, ni los beneficios que este cargo tiene en los regímenes presidenciales donde se cuida su diseño.

MUJERES EN EL EJECUTIVO: PRESIDENTAS Y VICEPRESIDENTAS

Un replanteamiento de las dinámicas en el presidencialismo y un debate sobre la inclusión de la vicepresidencia no puede obviar los efectos que podría generar para la representación descriptiva de las mujeres cuando su adopción se acompaña de mecanismos de paridad para el binomio presidencial. El poder político ha sido excluyente y el interés de modificar esta práctica ha motivado la implementación de diversas medidas de acción afirmativa; sin embargo, todavía predominan barreras que limitan o no

incentivan la entrada formal de las mujeres a la política. En este escenario, la inclusión de la vicepresidencia puede ser una vía de oportunidad para las mujeres, pero como se trata de un puesto subordinado a la presidencia, puede convertirse en un nuevo espacio para la exclusión o la relegación de las mujeres a un cargo de menor importancia.

Aunque no se puede obviar la democracia interna de las organizaciones políticas, evitar estas prácticas requiere de reglas de paridad. Si bien la vicepresidencia no garantiza por sí sola la transformación requerida, abre un nuevo espacio que puede ser complementado con cambios en las reglas del juego para el binomio presidencial, como se ha dispuesto en Ecuador, donde a partir de 2025 la fórmula debe estar conformada por una mujer. Los procesos de selección pueden atentar contra la representación descriptiva en puestos de mayor importancia y confinar a las mujeres que forman parte del binomio presidencial a la vicepresidencia, pero su entrada a este cargo de poder sigue siendo una ventana de oportunidad. Análisis sobre el caso chileno han demostrado que la titularidad femenina puede contrarrestar el sesgo de género en el momento de la nominación (Shair-Rosenfield e Hinojosa 2014). Además, creemos que, dada la experiencia de la Convención Constitucional con una elección paritarias, con una mesa directiva paritaria y con una presidencia y vicepresidencia paritaria, la vicepresidencia en el presidencialismo chileno, acompañada de un mecanismo de acción afirmativa, garantizaría la presencia de las mujeres tanto en la primera como en la segunda silla del Ejecutivo.

En América Latina, la vicepresidencia contribuye a la representación descriptiva, principalmente a partir de la última década. Desde 1978 y hasta 2021, 28 mujeres ejercieron como segundas al mando en América Latina, si se contabilizan sus reelecciones. Aquellos países que más vicepresidentas han tenido son: Costa Rica, con un total de cuatro vicepresidentas;¹⁰ Ecuador, con tres mujeres en el cargo,¹¹ y República Dominicana, con tres vicepresidentas.¹² De las 28 vicepresidentas latinoamericanas, 24 ocuparon el puesto a partir de 2002 y 19 llegaron a la vicepresidencia luego de 2010. Además, el comportamiento por países es coherente con su presencia en otras instancias de la estructura de poder, lo cual indica que a mayor participación de las mujeres en la política, es más probable que también asuman la vicepresidencia.

¹⁰ Astrid Fischel Volio (1998-2002), Lineth Saborio Chaverri (2002-2006), Laura Chinchilla Miranda (2006-2008) y Epsy Campbell Barr (desde el 2018).

¹¹ Rosalía Arteaga (1996-1997 y 1997-1998), María Alejandra Vicuña (2018) y María Alejandra Muñoz (2020-2021).

¹² Milagros Ortiz Bosch (2000-2004), Margarita Cedeño (2012-2016 y 2016-2020) y Raquel Peña (desde 2020).

En Chile, 53 mujeres han llegado a ser ministras desde 1990 hasta el 2018.¹³ Su presencia se ha concentrado principalmente en el gabinete ministerial (52) de seis gobiernos,¹⁴ y solamente una mujer ha ocupado la presidencia en dos ocasiones —Michelle Bachelet (2006-2010 y 2014-2018). En este sentido, encontramos que las mujeres tuvieron una menor presencia en el gabinete del gobierno de Patricio Aylwin (1990-1994). En ese período, solo Soledad Alvear ejerció facultades en el Ejecutivo, específicamente al frente del Servicio Nacional de la Mujer. El gobierno que más mujeres ha incluido en su gabinete ha sido el de la expresidenta Michelle Bachelet (2006-2010) con un total de 20 ministras. Es así como en Chile, la presencia de mujeres en la política —sobre todo en el Ejecutivo— no resulta extraña.

No obstante, el incremento de mujeres durante el gobierno de Michelle Bachelet y su presencia en los gabinetes de los otros gobiernos pone en evidencia que no son la opción preferida en los procesos de selección para ocupar puestos en el Ejecutivo. De ahí que reformas similares a la de Ecuador puedan implementarse en Chile para que, en conjunto con la inclusión de la vicepresidencia, se disponga que en los binomios presidenciales debe hacer presencia una mujer. De esta manera, siguiendo la tendencia que ha tenido el país en la inclusión de mujeres en la política, no resultaría extraño que a futuro la representación descriptiva aumente tanto en la presidencia como en la vicepresidencia y que ello sea estímulo para la participación en otros puestos de la estructura de poder.

FUNCIONES Y FUNCIONAMIENTO DE LA VICEPRESIDENCIA EN AMÉRICA LATINA

Las perspectivas de análisis sobre la vicepresidencia y sus agentes no han estado exentas de visiones contrapuestas sobre el rol de los segundos al mando para el funcionamiento del Ejecutivo. Mientras se ha señalado a la vicepresidencia como un mal necesario por su “papel” en la inestabilidad presidencial de la región, otras perspectivas más recientes reformulan el debate al destacar que no se trata de la causa, sino de la expresión de un contexto con diversas debilidades (Sribman Mittelman, 2019a; Marsteintredet 2019). Aunque unas u otras posturas se encuentran fundamentadas en cuestiones normativas y empíricas, tienen su origen en las limitaciones institucionales del cargo, en los problemas del sistema de partidos, en la ambición

¹³ En este caso, dado que el periodo del presidente Sebastián Piñera sigue en curso no incluimos el número de ministras en su gobierno.

¹⁴ Patricio Aylwin (1990-1994), Eduardo Frei Ruiz-Tagle (1994-2000), Ricardo Lagos (2000-2006), Michelle Bachelet (2006-2010), Sebastián Piñera (2010-2014) y Michelle Bachelet (2014-2018).

política de los actores y en la ausencia de acuerdos creíbles en la región para la gobernabilidad en coaliciones de gobierno. Cada uno de estos aspectos se amplía a continuación para que el debate sobre el retorno de la vicepresidencia en Chile se estimule desde argumentos bien fundamentados.

No es la vicepresidencia en sí misma el manantial de todos los males del Ejecutivo en América Latina. Contrario a la visión más tradicional sobre el cargo y a las percepciones negativas sobre su funcionamiento, la vicepresidencia puede ayudar al vínculo Ejecutivo-Legislativo y puede aportar a la representación política. Mientras parte de la literatura y los medios de comunicación se han concentrado en destacar las percepciones de los mandatarios sobre “el peligro” que implica la vicepresidencia, reina un silencio respecto de los casos donde el presidente ha actuado estratégicamente para concentrar su poder. Tal olvido empaña y hasta tiende a desvirtuar los análisis sobre la relación entre presidente y vicepresidente, y sobre la pertinencia o no del segundo al mando.

La vicepresidencia no es una excepción en América Latina y a este cargo llegan políticos con experiencia en el ejercicio de la representación. El 60% de los actores que ocuparon la vicepresidencia desde 1978 hasta 2021 había militado en un partido político y había ocupado cargos elegidos y/o designados en la estructura de poder, mientras que solo el 12% llegó al puesto sin cumplir con esta trayectoria (Yanes-Rojas 2021). La presencia mayoritaria de vicepresidentes con inicio y desarrollo en la política indica que estos actores han generado redes y han invertido sus capitales para mantenerse y escalar en la estructura de poder. De ahí que posean un perfil favorable para coordinar la relación entre el Ejecutivo y el Legislativo, y acompañar al presidente en el proceso de toma de decisión. La vicepresidencia no resta valor al presidente, por el contrario, se busca complementarlo en diferentes ámbitos, de acuerdo con la propuesta de gobierno.

Además, la mayoría de los vicepresidentes latinoamericanos no ha aspirado a la presidencia luego de ocupar el segundo puesto del Ejecutivo y esto reduce los problemas de lealtad que afectan la relación entre los dos cargos. Por lo general, los exvicepresidentes se mantienen en la política, pero retornan a un puesto en lo subnacional o buscan un puesto en la esfera internacional (Zurita-Tapia 2021). La circulación de estos políticos profesionales favorece la representación porque mantienen su respaldo popular o su confianza para ocupar puestos designados y garantiza que en diferencias niveles de gobierno se avance en el ejercicio de una política de calidad, siempre que no sea una ilusión el *accountability horizontal y vertical*.

Esto no significa que se puedan obviar los efectos de los procesos de selección y las consecuencias de los políticos cegados por el poder. No obstante, los casos de Ecuador y Argentina muestran que la vicepresidencia no es una vía segura para monopolizar el poder, aun cuando algunos

expresidentes ejerzan influencia al conformar la fórmula presidencial. El expresidente ecuatoriano Rafael Correa (2007-2017) impulsó el binomio Lenín Moreno (2017-2021) y Jorge Glas (2017-2018), incluso, manifestó, sin resultados concretos, en el proceso electoral 2017-2021 que “si me dejan, seré candidato a la vicepresidencia”. Por su parte, Cristina Fernández de Kirchner (presidenta entre 2007-2015) regresó a la cima del poder en 2019 al posicionarse como segunda al mando en Argentina. Mientras el conflicto entre presidente y vicepresidente se exacerbó en Ecuador y aún se exagera en Argentina,¹⁵ los expresidentes no han podido avanzar en su intención de controlar el gobierno, hasta el momento en que se escriben estas páginas. De ahí que el cargo no pueda reconocerse como un trampolín para concentrar poder, respetando o reformando las disposiciones sobre la alternancia.

La inclusión de la vicepresidencia en Chile debe alejarse de la subordinación que ha rodeado el puesto y de los problemas con su diseño que parecen reiterarse en la mayoría de los países de América Latina. Algunas constituciones son específicas en las facultades del vicepresidente, pero otras asignan al presidente el poder de decisión y abren espacios para conflictos ante la falta de delimitación de responsabilidades y promesas de funciones incumplidas una vez en el gobierno. Si bien pueden existir negociaciones previas que suplen las limitaciones facultativas del puesto, estos acuerdos no siempre han sido creíbles.¹⁶ Dejar las facultades del vicepresidente en manos del presidente o delimitar funciones simbólicas resta atractivo al cargo y amplía las oportunidades para que sus miembros se conviertan en la oposición en situaciones coyunturales.

Como ya se ha planteado, el vicepresidente aporta legitimidad al proceso de sustitución del presidente siempre que se elija en la misma fórmula electoral, pero esta posibilidad también puede motivar conflictos por ambición. Casos como el del vicepresidente Michel Temer (Brasil 2011-2016) en la destitución de Dilma Rousseff (2011-2016), los conflictos entre

¹⁵ Lenín Moreno rompió con Correa al dar un giro a su política de gobierno y en esa disputa, Jorge Glas figuró como marioneta del gobierno, más allá de sus implicaciones en casos de corrupción. Ante la evidente división interna en el gobierno de Argentina a partir de los resultados de las primarias en 2021 y la renuncia de todos los altos cargos que representan a la vicepresidenta, Alberto Fernández ha declarado que “la gestión seguirá desarrollándose como yo estime conveniente” (Zibell 2017; Rivas y Centenera 2021).

¹⁶ El vicepresidente José Rizo (Nicaragua 2002-2005) mantuvo discrepancias con el presidente Enrique Bolaños (2002-2007), por no otorgarle funciones gubernamentales y no invitarlo a los Consejos del Gabinete. Rosalía Arteaga (Ecuador 1996-1997) mostró su inconformidad con la discreta participación que tuvo en el gobierno de Abdalá Bucaram (1996-1997). Julio César Franco (Paraguay 2000-2002) manifestó presentar un perfil muy bajo, ya que los acuerdos con Luis Ángel González Macchi (1999-2003) no prosperaron y el presidente se negó a ofrecerle funciones en el Ejecutivo. Ricardo Martinelli (2009-2014) solicitó la renuncia de Juan Carlos Varela (Panamá 2009-2014), debido a que no cumplía funciones necesarias para el gobierno.

Cristina Fernández de Kirchner (2007-2015) y su vicepresidente Julio Cobos (Argentina 2007-2011), entre Fernando de la Rúa (1999-2001) y Carlos Alberto Álvarez (Argentina 1999-2000) y entre Juan Manuel Santos (2010-2018) y su vicepresidente Germán Vargas Lleras (Colombia 2014-2017) se han mencionado como evidencia de los peligros de la vicepresidencia. Sin embargo, la inestabilidad política no siempre es producto del conflicto que puede generar el funcionamiento de este cargo, en el análisis también se deben considerar las limitaciones del sistema presidencial. Los estudios sobre las rupturas presidenciales en América Latina destacan que el rol del Legislativo ha sido decisivo en estos sucesos (Martínez 2017; Llanos y Marsteintredet 2010).

Marsteintredet (2019) asegura que el papel de la vicepresidencia se ha confundido con tres problemas de sucesión en los regímenes presidenciales: de lealtad, de legitimidad y de sustitución presidencial. La superación de estos desafíos y la prevención de una salida por presión y gestión del vicepresidente implica diferenciar entre la sustitución por mecanismos institucionales, por motivos personales o por la actuación de terceros actores. La inestabilidad política de los países puede prevenirse desde el propio diseño del Ejecutivo en regímenes presidenciales y hacia ello debe apuntar todo intento de cambio en Chile, considerando no solo la relación entre el Poder Legislativo y Ejecutivo, sino también el funcionamiento y rol de la vicepresidencia. Este cargo debe estar diseñado siguiendo un modelo que evite los problemas de sucesión, pero al mismo tiempo confiando al vicepresidente un rol dentro del programa del gobierno al que pertenece para que cuestiones coyunturales no desvirtúen el funcionamiento del cargo. En este sentido se ha de disminuir se subordinación, pero evitando que se extralimite en su actuación.

Para no reiterar los viejos y actuales problemas del segundo puesto del Ejecutivo en la región, la adopción de la vicepresidencia en Chile debe prestar atención a dos cuestiones relevantes: delimitar explícitamente las funciones y aminorar los efectos de los problemas de sucesión. En este sentido sugerimos que la vicepresidencia sea un cargo de elección popular, como parte del binomio presidencial, y que asegure paridad en la parte alta del Ejecutivo. También recomendamos adoptar que quien ejerza la vicepresidencia, en todos los casos de vacancia temporal, sea el reemplazo del presidente. En el caso de vacancia definitiva de la primera magistratura, recomendamos que el vicepresidente asuma el cargo con las mismas facultades y atribuciones, siempre y cuando la vacancia se genere por renuncia personal del presidente, de su muerte o de juicios no políticos, por ejemplo, cuestiones legales. En caso de vacancia por revocatoria de mandato o juicios políticos, el o la vicepresidente/a no puede desempeñarse como presidente/a y corresponde a la ciudadanía elegir al sucesor, correspondiéndole al vicepresidente convocar

nuevas elecciones. De esta forma, se limita la motivación del vicepresidente de gestionar mayorías en el Legislativo que favorezcan la destitución de su compañero de fórmula y evitar casos como el de Temer en Brasil.¹⁷

El o la vicepresidente/a, para el caso chileno, podría desempeñar la presidencia de la Cámara de Senadores con voz y voto. En este sentido, quien ejerza la vicepresidencia se convertiría en el vínculo directo de las relaciones Ejecutivo-Legislativo. Además, el vicepresidente también puede tener voz en el Consejo de Ministros y así favorecer la coordinación entre el gabinete y el presidente, principalmente en casos de gobiernos de coalición. Si bien no tiene la facultad de designar ministros, debe participar en las reuniones y apoyar el cumplimiento del programa de gobierno. La delimitación o no de funciones en el gabinete, puede combinarse con la experiencia del caso estadounidense, es decir, puede ser el consejero de la presidencia en materia de seguridad nacional e, incluso, ser el encargado de mejorar las relaciones internacionales.

En caso de ser necesario, la destitución del vicepresidente debe ser afín con los mecanismos dispuestos para el presidente. Como se trata de un cargo de elección popular, el período de gobierno es fijo y el vicepresidente no se sujeta a la decisión del Legislativo. El incumplimiento de sus funciones o incurrir en conductas jurídicamente inapropiadas puede penalizarse a través de la revocatoria de mandato, que es una vía institucional de democracia directa y con legitimidad, o mediante juicio político. Las vías pueden ser diversas, pero deben respetar la esencia de los regímenes presidenciales: el Ejecutivo no es responsable ante la Asamblea, es decir, su supervivencia no depende únicamente del apoyo de una mayoría parlamentaria.

REFLEXIONES FINALES

La vicepresidencia ha sido una institución sobre la cual han recaído muchas críticas, ha sido calificada como intrascendente (por ejemplo, en Ecuador) o como una constante amenaza para el presidente (por casos como el de Temer en Brasil). No obstante, existen varios casos que evidencian cómo esta institución puede ser un factor de estabilidad del sistema, facilitando la posibilidad de coaliciones y aportando coordinación y equilibrio entre el Ejecutivo y el Legislativo y en lo interno del primero. La evidencia teórica y empírica aquí presentada muestra estos beneficios y estimula el debate sobre la vicepresidencia en Chile.

¹⁷ Esta propuesta se inspira en el trabajo de Marsteintredet (2019).

La vicepresidencia es un escenario de oportunidad, a partir del perfeccionamiento de su diseño institucional, para que se siga avanzando en la participación política de las mujeres. Aunque el segundo puesto del Ejecutivo no es ajeno a su historia de exclusión y es necesario considerar los problemas de selección en las organizaciones políticas, su presencia aumenta en los procesos electorales más recientes. Los cambios normativos han tenido efectos a mediano y largo plazo, lo que indica que a medida que transcurre el tiempo parece existir una mayor respuesta ante la presión social y la toma de conciencia respecto de la intervención de las mujeres en los procesos de decisiones políticas en la estructura de poder.

Una vicepresidencia más abierta a la participación de las mujeres puede seguir reformas recientes en la región. Por ejemplo, Ecuador dispone que a partir de 2025 en los binomios presidenciales haya presencia de una mujer. Esta y otras experiencias pueden moldear el diseño institucional del Ejecutivo para que se avance en la representación descriptiva de las mujeres en la vicepresidencia, lo cual puede ser un gran paso para la representación sustantiva en un contexto donde han estado supeditadas a constantes exclusiones. Una mayor presencia de mujeres en el Ejecutivo nacional también puede motivar su participación en otros puestos y en diferentes niveles de gobierno.

Los principales problemas con la vicepresidencia no están dados por quién ejerce el cargo, sino más bien, los problemas surgen en función de qué diseño institucional se está adoptando. Como pudimos observar, dejar funciones abiertas, como en el caso brasileño, no permite un correcto desarrollo gubernamental. Sin embargo, cuando se atribuyen funciones claras y precisas como en el caso uruguayo, encontramos que existe mayor estabilidad gubernamental, orden entre las diferentes funciones y, fundamentalmente, un respaldo para el presidente, al ser el vínculo directo entre el Ejecutivo y el Legislativo. Así, el proceso de toma de decisión es construido mediante un sistema de pesos y contrapesos reforzado.

Si bien el debate actualmente en Chile gira en torno a un cambio de sistema de gobierno, la eliminación del presidencialismo no resulta la opción más plausible para solucionar los problemas actuales. Creemos necesario replantear la discusión y volver a pensar sobre el equilibrio de poderes y la despersonalización del Ejecutivo. En este sentido, adoptar la vicepresidencia con un diseño institucional parecido al uruguayo, parece ser una opción viable para el sistema político chileno. Para ello proponemos que la inclusión del segundo puesto del Ejecutivo debe considerar que el binomio sea mixto en relación con el género y que los candidatos puedan provenir de distintas organizaciones políticas.

REFERENCIAS

- Bidegain, G. (2017). Vicepresidentes en América del Sur: Una agenda de investigación. *Colombia Internacional*, 89: 161-90.
- Commager, H. (1980). On the American Presidency. *The Massachusetts Review*, 21(3): 561-67.
- González Reyes, M. (2009). La vicepresidencia en México. *Estudios Políticos*, 9(16): 93-112.
- Llanos, M. y Marsteintredet, L. (2010). *Presidential breakdowns in Latin America: Causes and outcomes of executive instability in developing democracies*. New York: Palgrave Macmillan.
- Marsteintredet, L. (2019). La vicepresidencia y los problemas de la sucesión presidencial en América Latina: Viejos y nuevos retos para el presidencialismo. *Política y Gobierno*, 26(1): 117-137.
- Martínez, C.A. (2017). Sobreviviendo la presidencia argentina, 1983-2001. *Estudios Internacionales*, 49(186): 91-118.
- Natoli, M. (1988). Harry S. Truman and the contemporary vice presidency. *Presidential Studies Quarterly*, 18(1): 81-84.
- Rivas, F. y Centenera, M. (2021). La pelea entre Alberto Fernández y Cristina Kirchner paraliza al gobierno argentino. *El País*. Obtenido desde: <https://elpais.com/internacional/2021-09-16/la-pelea-entre-alberto-fernandez-y-cristina-kirchner-paraliza-al-gobierno-argentino.html>.
- Serrafero, M. (1999). *El poder y su sombra: Los vicepresidentes*. Editorial de Belgrano.
- Serrafero, M. (2007). "Vicepresidencia efímera y ruptura anunciada: El caso de la Alianza". Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas, XXXIV: 1-31.
- Serrafero, M. (2011). *Presidencia y vicepresidencia: Otra difícil combinación*. En: A. Malamud y M. De Luca (Eds.), *La política en tiempos de los Kirchner*. Ciudad de Buenos Aires: Eudeba, pp. 23-36.
- Serrafero, M. (2018). *La vicepresidencia y las coaliciones políticas: El caso de Argentina*. *Revista de Sociología e Política*, 26(65): 15-38.
- Shair-Rosenfield, S. y Hinojosa, M. (2014). Does Female incumbency reduce gender bias in elections? Evidence from Chile. *Political Research Quarterly*, 67(4): 837-50.
- Sribman Mittelman, A. (2016). *La sucesión del poder: Una aproximación general desde experiencias de los siglos XX y XXI*. Ediciones Universidad de Salamanca.
- Sribman Mittelman, A. (2019a). La vicepresidencia en América Latina: Un mal innecesario. *América Latina Hoy*, 81: 51-75.

Sribman Mittelman, A. (2019b). La vicepresidencia en México: Un debate pendiente. *Estudios Políticos*, (48): 73-94.

Yanes-Rojas, A. (2021). *Vicepresidentes en América Latina: ¿Políticos improvisados? Un análisis de sus carreras previas desde 1978*. Maestría en Política Comparada, Ecuador: FLACSO Ecuador.

Zibell, M. (2017). Ecuador en su propio Juego de Tronos entre presidente, vicepresidente y expresidente. *BBC Mundo*. Obtenido desde: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-40822587>.

Zurita-Tapia, J. (2021). *Segundos al mando: Los vicepresidentes y sus carreras después de dejar el cargo (1978-2020)*. Maestría en Política Comparada, Quito, Ecuador: FLACSO Ecuador.