



Universidad de San Andrés

Departamento de Ciencias Sociales

Maestría en Política y Economía Internacionales

Ciclo 2017/2018

Trabajo de Investigación Final

Título: “La inserción de los vicepresidentes en la política exterior. La diplomacia vicepresidencial en Argentina durante el período 2015-2019.”

Autor: Rosendo Alsina

Director: Esteban Actis

Ciudad Autónoma de Buenos Aires, diciembre de 2021

UNIVERSIDAD DE SAN ANDRÉS

MAESTRÍA EN POLÍTICA Y ECONOMÍA INTERNACIONALES

CICLO 2017/2018

TRABAJO DE INVESTIGACIÓN FINAL

Título: “La inserción de los vicepresidentes en la política exterior. La diplomacia vicepresidencial en Argentina durante el período 2015-2019.”

Autor: Rosendo Alsina

Director: Esteban Actis

Ciudad Autónoma de Buenos Aires, diciembre de 2021

AGRADECIMIENTOS

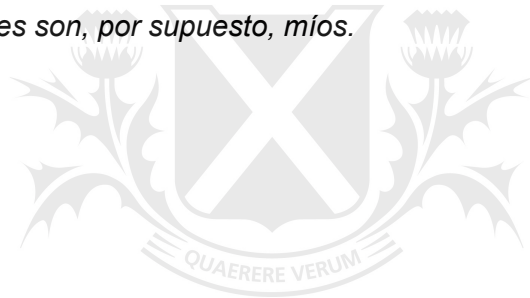
A Esteban Actis, por su orientación y su paciencia. A Patricio Yamin Vázquez, por su acompañamiento, y a los profesores y equipo de la Maestría en Política y Economía Internacionales de la Universidad de San Andrés.

Agradezco también a todos aquellos que han estado presentes en este trayecto: a José. A Gabriela. A Alejandra, Mónica y Camila, por su generosidad, compromiso y afecto. A todos nuestros compañeros, muy especialmente a Guillermo. A Jorge y Evelina.

A mis amigos Pedro, Manuel y Julio, por su empuje, aportes y consejo. ¡A “La Mafia”!: Max, Lo, Santi, Santi, Wil y Omar, colegas de estudio que se convirtieron en amigos “de la casa”.

A mi familia, en especial a mi madre, fuente inagotable de amor, criterio y valentía.

Las omisiones y los errores son, por supuesto, míos.



Universidad de
San Andrés

RESUMEN

Se propone explorar y describir un caso: la actuación de la vicepresidenta argentina Gabriela Michetti en política exterior entre 2015 y 2019, en un marco general entendido como la inserción de los vicepresidentes en el espacio de la gestión. Esto diferencia a este trabajo de una literatura académica que en Argentina y América Latina ha privilegiado las relaciones políticas entre presidentes y vicepresidentes, el armado electoral de los binomios, la lucha por el poder y las crisis de sucesión. A partir de un marco de análisis construido con la revisión de la literatura norteamericana y algunas claves de la literatura argentina, ampliado a su vez con referencias conceptuales derivadas del *Foreign Policy Analysis*, las teorías del ciclo de las políticas públicas, la diplomacia, las redes y su dinámica, la actividad de Michetti se estudia en cuatro dimensiones: la actuación del presidente, la actuación de la vicepresidenta, los espacios y los tiempos de su actividad. Se concluye que la inserción de Michetti en la política exterior puede caracterizarse como una “diplomacia vicepresidencial” predominantemente ejecutiva, autorizada por el presidente, de red en temas económicos y de portfolios en temas sociales; y en menor medida de actividades delegadas por el presidente y acciones propias de diplomacia parlamentaria. Finalmente, se sugieren posibles caracterizaciones de otros casos, así como eventuales hipótesis, a partir de aplicaciones ulteriores del mismo marco de análisis.



Universidad de
San Andrés

ÍNDICE

| | |
|--|-----------|
| INTRODUCCIÓN | 4 |
| Delimitación del problema | 4 |
| Objetivo | 5 |
| Motivaciones y justificaciones | 8 |
| ESTADO DE LA CUESTIÓN | 9 |
| Argentina y América Latina | 9 |
| Estados Unidos | 13 |
| Recapitulación | 18 |
| MARCO CONCEPTUAL | 21 |
| Politics y policy | 21 |
| Análisis de la política exterior | 22 |
| Policy cycle | 23 |
| Diplomacia | 25 |
| Policy networks y policy dynamics | 27 |
| Recapitulación | 30 |
| METODOLOGÍA | 32 |
| Enfoque | 32 |
| Marco y unidades de análisis | 33 |
| Fuentes | 37 |
| LA ACTUACIÓN VICEPRESIDENCIAL ENTRE 2015 Y 2019 | 38 |
| Introducción | 38 |
| El presidente | 43 |
| La vicepresidente | 44 |
| Espacio | 48 |
| Tiempo | 50 |
| Recapitulación | 51 |
| CONCLUSIONES | 54 |
| BIBLIOGRAFÍA | 57 |
| FUENTES | 62 |
| Documentos | 62 |
| Normativa | 62 |
| Prensa | 63 |

INTRODUCCIÓN

Delimitación del problema

Tanto la Constitución Nacional como la de los Estados Unidos ubican metodológicamente a la vicepresidencia al tratar el poder ejecutivo, ya que el vicepresidente es electo junto con el presidente de la Nación. Sin embargo, ninguna le otorga funciones o un rol efectivos en ese ámbito, más que el eventual reemplazo del presidente ante su ausencia o incapacidad, temporal o definitiva. Por el contrario, sí le otorgan funciones efectivas en el poder legislativo, donde le corresponde, aún sin ser legislador, oficiar como presidente del Senado y votar en caso de empate (Sagüés, 1999, pp. 563 y ss.).

En el año 2007, a propósito de un análisis de la experiencia del binomio presidencial que llegó al gobierno argentino en 1999, Mario Serrafiero calificó a la vicepresidencia argentina como una “institución de crisis, no de gobierno” (2007, p. 26). Para la literatura argentina y latinoamericana, los vicepresidentes han sido estudiados desde una perspectiva centrada en “las crisis institucionales y la sucesión del poder” (Serrafiero, 1999, p. 13), con trabajos que han visto la luz en cantidad creciente en los últimos años, como retoños específicos de la literatura regional sobre inestabilidad presidencial.

Pese a que algunas constituciones de la región ubican a los vicepresidentes con funciones de consejero en el ejecutivo (Sagüés, 1999. Bidegain, 2017), la delimitación como objeto de estudio de la actividad vicepresidencial en tareas de gobierno, más propias de la gestión y las políticas públicas, así como la problematización en torno a su surgimiento y características, parece, salvo algunas coordenadas presentes en la literatura argentina, ser casi un monopolio de la academia estadounidense. En ese país se ha puesto en foco la existencia de tareas de gestión a cargo de la vicepresidencia que trascienden el somero texto que la constitución le dedica. Es lo que Serrafiero denomina, a propósito de su análisis del caso norteamericano, como “prácticas para-constitucionales” (1999, p. 243 y 2013, p. 380), que en general implican actividad del vicepresidente en el poder ejecutivo como funcionario del presidente, fuera del diseño institucional que lo ubica en el Senado. Por ello, la aparición y el desarrollo de estas prácticas se ha conceptualizado en términos históricos como una “migración” del vicepresidente de un poder a otro.

En efecto, los términos que han adquirido la exploración o la mención de estas prácticas en la literatura nos hablan de un objeto de estudio concebido como *la inserción de los vicepresidentes en un espacio*. Así, por ejemplo, un autor argentino habla de “espacios” donde los vicepresidentes actúan (Sribman, 2010, pp. 44, 100, 105-106), mientras que un autor norteamericano pionero en la materia, Goldstein, se refiere a “nichos donde

desplegaron sus talentos para servir necesidades de la administración” (Goldstein, 2016, p. 171). El título del último libro de Goldstein es elocuente: *The White House Vice Presidency* (2016) define a la institución literalmente a partir de un espacio, la Casa Blanca. En cuanto a la relación con el espacio, Serrafiero nos habla del vicepresidente como “un *extraño*” (1999, p. 55), mientras que Goldstein se refiere a “un *insider*” (2016, p. 303). Otros como Sidey recurren a metáforas aún más literarias: este autor “vio en 1957” como el vicepresidente Nixon “*flotaba* a la deriva en *los márgenes* de la administración” de Eisenhower (Sidey et al., 1997, p. 198).

A diferencia, entonces, de la narrativa que mira a la vicepresidencia en el fárrago de la disputa por el poder, sea como “institución de crisis”, sea como activo electoral, de campaña, de coalición, de vocería, etc.¹, el presente trabajo tiene como punto de partida las siguientes preguntas: ¿se ha configurado en Argentina alguna práctica vicepresidencial en tareas de gobierno? ¿En qué áreas? ¿Cuáles son las dimensiones en las que se despliega y manifiesta la configuración de esas prácticas? ¿En qué espacios, con qué actores y en qué momentos de la gestión se producen? ¿Qué actitud ha tomado el presidente y qué acciones desplegó el vice en los casos en que esas actividades de gestión se han configurado? La cuestión nos ubica mucho “más acá” de los entretelones shakesperianos donde libra sus batallas la *libido dominandi* y nos lleva a un terreno algo más prosaico: lo que hace un vicepresidente todos los días cuando llega a su oficina.

Objetivo

Para abordar esas preguntas, este trabajo se configura como un estudio de caso que propone como objetivo explorar y describir la actuación de la más reciente vicepresidenta argentina con mandato completo que desarrolló tareas de gestión: Gabriela Michetti, que desempeñó la vicepresidencia en el período 2015-2019 junto a Mauricio Macri como presidente. Asimismo, se propone delimitar un área temática específica de la gestión para esta exploración descriptiva: la política exterior. Se considera que esto facilita la viabilidad de la observación en la medida que se trata de un ámbito claramente diferenciado de las políticas públicas. Si bien todos los vicepresidentes han tenido alguna medida de actuación en este ámbito debido a un umbral mínimo protocolar que los pone en acción en ese terreno, se debe aclarar que el objeto de estudio apunta a identificar actividades que vayan más allá de lo protocolar. Por lo tanto, el objetivo de este estudio consiste en realizar

¹ Actividades que autores norteamericanos como Goldstein (1982, pp. 134-135), Light (1984, pp. 34-44) y Baumgartner (2006, pp. 123-126) identifican como inserciones del vicepresidente en el gobierno pero que al mismo tiempo tipifican como políticas y diferenciadas de las de gestión.

una exploración dirigida a describir un objeto: la inserción de la vicepresidente en política exterior entre 2015 y 2019.

El objetivo de realizar una exploración con finalidad descriptiva obedece a que es muy poco lo estudiado acerca de la actividad de los vicepresidentes en gestión en nuestro país. Sribman (2010) es quien más se ha referido al tema, pero sólo de manera incidental en un estudio centrado en cuestiones de poder, dejando sentada la necesidad de realizar estudios empíricos acerca de la gestión (2010, p. 126). Por lo tanto, parece útil una aproximación a través de un estudio de caso precedido de un análisis de la literatura existente, que permita identificar una serie de dimensiones o variables propias del objeto, con las que explorar y describir el caso y con las que se pueda proceder, en estudios futuros, a realizar comparaciones con otros vicepresidentes, buscar covariaciones y eventualmente hallar relaciones explicativas (Hernández Sampieri et al., 2014, pp. 90-91). Por esta razón no se han postulado hipótesis en el marco del presente estudio, aunque en las conclusiones será posible plantear algunas posibilidades en ese sentido. Es menester aclarar que tampoco se trata de hacer un análisis de resultados o de impactos de la gestión, sino más bien de describir la forma que adoptó según determinadas dimensiones, es decir, de realizar una “cartografía” reutilizable, si se permite la analogía, de la actuación de la vicepresidente.

El primer paso de esta exploración es la literatura. Se dará cuenta, como ya se ha mencionado, de que más allá de algunas claves, los estudios en nuestro país y nuestra región tienen una aproximación mayoritariamente enfocada en la lucha por el poder, las vicisitudes del armado de la fórmula presidente-vice y los problemas de convivencia política y de sucesión. Son los estudios estadounidenses los que tipifican la actividad vicepresidencial y describen de manera más profunda, y en términos cualitativos, la inserción de los vices en la gestión de las administraciones a las cuales pertenecieron.

La interpretación de la literatura norteamericana hace posible componer cuatro dimensiones de análisis. Una primera dimensión es lo que hace el presidente a propósito de la inserción del vice en la gestión. Una segunda dimensión tiene que ver con la agencia propia del vicepresidente en ese marco. Completan la descripción otras dos dimensiones: el espacio propio de la inserción vicepresidencial, lo que nos habla esencialmente de los sujetos con los que interactúa en la burocracia y el gobierno, desde el presidente hacia abajo, y el o los momentos, es decir el tiempo, de esa inserción. Los autores norteamericanos afirman en general que la actitud del presidente es determinante para la configuración de las otras dimensiones, quedando la agencia del vicepresidente, en ocasiones, como una variable interviniente. Esta exploración del caso argentino 2015-2019,

aun teniendo en cuenta ese circuito causal, no postula hipótesis de partida en ese sentido, limitándose a describir las dimensiones y su configuración en el caso para, en términos de Hernández Sampieri et al., “preparar el terreno” (2014, p. 90) para poder comparar con otros casos y proceder a estudios de covariación o más explicativos.

Una segunda puntualización derivada del análisis de la literatura norteamericana es que exhibe un sesgo muy marcado hacia la centralidad presidencial y del momento decisional del presidente en la conceptualización del espacio y del tiempo donde se inserta el vice, particularmente en política exterior, lo que deriva de un concepto muy restrictivo de la misma, que a su vez aparece muy inclinada hacia asuntos de defensa y seguridad. Esto resulta limitante porque pone fuera de foco, en la descripción de las tareas vicepresidenciales, a las alternativas que pueden relacionar a los vicepresidentes con la multiplicidad de agendas, actores y procesos que configuran las políticas públicas en general, y la exterior en particular, de un Estado.

Un breve paso por las teorías que distinguen “politics” de “policy”, o “la política” y “las políticas”, ayudará a conceptualizar el espacio de la gestión. Acto seguido, se procura ampliar el foco de las cuatro dimensiones identificadas en la revisión de la literatura mediante una serie de marcos conceptuales adicionales. El “análisis de la política exterior” (*Foreign Policy Analysis, FPA*), con sus niveles político y burocrático-organizacional, permite considerar a otros actores y ampliar el *espacio* de la política exterior, pero no va lo suficientemente lejos en términos de *tiempo*, pues sigue dirigida a explicar *la decisión*. Es necesario dar un paso más a través de la teoría del ciclo de las políticas públicas, que permite tener en cuenta momentos de la gestión posteriores a la decisión, tales como su implementación, evaluación y control. Ampliados así el espacio y el tiempo, se recurre al concepto de diplomacia para desentrañar cómo se configuran esos otros espacios y momentos en política exterior, lo que permite realzar otros actores y otros episodios relativos a su implementación, como las cumbres y los viajes de alto nivel. Finalmente, los conceptos relacionados con las *policy networks* y las *policy dynamics* permitirán identificar otras variables y valores que pueden tomar las dimensiones ya delimitadas.

El estudio, de carácter exploratorio y descriptivo, es eminentemente cualitativo, aunque recurre también a elementos cuantitativos. Las unidades de análisis de la actuación de la vicepresidente son una serie de viajes de alto nivel realizados entre 2016 y 2019, su actividad en la presidencia del Senado y las derivadas de su participación en la gestión de dos portafolios específicos de política pública: el de discapacidad y el de artesanado.

Las indagaciones se sostienen en el análisis de fuentes documentales, tanto de normativa como de documentos de gestión y recortes de prensa, y también abrevan en una

experiencia análoga, si bien no idéntica, a la observación participante (Hernández Sampieri et al., 2014. pp. 399-403). En efecto, el autor de este estudio desempeñó funciones como parte del staff de la Dirección General de Relaciones Internacionales del Senado de la Nación entre abril de 2016 y diciembre de 2019. El área mencionada era directamente dependiente de la presidencia del cuerpo, que como ya se dijo es desempeñada por la vicepresidente de la Nación. Esto implica, en términos de la reflexividad del observador, que las observaciones realizadas no se hicieron desde el punto de partida de un investigador, sino que se recibieron y configuraron a partir -y en las condiciones- de una situación laboral dentro del campo en el que se realiza el estudio.

Motivaciones y justificaciones

En primer lugar, analizar la actividad de una vicepresidente en el gobierno en términos de gestión, y cómo esta se ha configurado, implica innovar en el estudio de los vicepresidentes argentinos, ya que hoy predomina una literatura más atenta al teatro del poder que a la labor de la gestión.

En segundo término, hacerse esta pregunta en el ámbito latinoamericano también pone en juego la utilidad de tratar las limitaciones y dificultades de adecuación, ya adelantadas, de los estudios que con el mismo enfoque se han realizado en los Estados Unidos.

Futuros presidentes, vicepresidentes, y en particular sus asesores, pueden encontrar utilidad en exploraciones analíticas enfocadas en la configuración de la gestión más que en las determinantes y los vaivenes de la lucha por el poder.

Por último, la elección en Argentina de una vicepresidente de denso currículum político, elevado poder propio y singular gravitación coalicional en el año 2019, ha difundido como pocas veces el interés público sobre la figura vicepresidencial. Sin dudas habrá cantidad de análisis centrados en las vicisitudes políticas del binomio Fernández-Fernández, lo que pondrá de relieve la necesidad de complementarlos con una mirada puesta en la gestión. Estos hechos escapan al marco temporal del presente trabajo, pero los frutos del mismo pueden resultar útiles en un futuro análisis sobre la vicepresidencia argentina que comenzó en aquel año, así como en los casos de otros vicepresidentes.

ESTADO DE LA CUESTIÓN

Argentina y América Latina

En nuestro país, la obra de Mario Serrafiero (1999 y 2007) ofrece un acercamiento no solamente histórico sino también analítico a las cuestiones o problemas que se pueden suscitar al respecto de la figura de los vicepresidentes. Este autor procura estudiar a la vicepresidencia desde “una perspectiva central y no como mero sustituto del presidente” (1999, p.18), para lo que trasciende el “enfoque constitucionalista del tema” (1999, p. 17) y avanza en lo que denomina los “dilemas de la experiencia empírica” (1999, p. 14) mediante “herramientas del análisis politológico” (1999, p. 30). Con un enfoque sostenido en la bilateralidad de la relación política presidente-vicepresidente, estos dilemas se desenvuelven contenidos en tres contextos, que el autor denomina fórmulas, o “situaciones relevantes por las cuales debe o puede -según los casos- atravesar el binomio” y que “generan distintas formas de vinculación y tendrán efectos políticos diferentes según las opciones que se abren en cada (una)” (1999, p. 31).

La primera fórmula tiene que ver con lo electoral, es decir, la constitución del binomio y los motivos y procedimientos por los cuales se realiza. Las alternativas que puede adquirir esta fórmula han sido agrupadas en una tipología según cuatro criterios o variables: experiencia previa en roles institucionales; origen territorial; procedencia política y forma de designación. Es en este contexto que la vicepresidencia cobra relevancia “para la conformación de alianzas” (1999, p. 150), como un lugar “a partir del cual la coalición puede ser pensada y articulada”, si bien “no puede ser construida sólo desde allí” (1999, p. 270). Estas observaciones las aplicará Serrafiero más adelante para analizar el caso de la ruptura de la fórmula presidencial de la Alianza en el año 2000 (Serrafiero, 2007).

Otra fórmula es la de sucesión, que se pone en juego durante situaciones críticas por las cuales puede darse que el vicepresidente sustituya al presidente. Una vez dada esa eventualidad, las cuestiones que se plantean tienen que ver con la legitimidad propia del vicepresidente, ahora convertido en presidente, y con la continuidad o no del gobierno (gabinete y políticas). Serrafiero da una vuelta de tuerca más sostenido en acontecimientos de la historia argentina: puede haber situaciones de sucesión inconstitucional en las que el vicepresidente tenga un papel o no en golpes de Estado o institucionales, con lo que la continuidad o discontinuidad ya no se plantea a nivel de gobierno sino de régimen.

Por último, Serrafiero analiza el contexto de gobierno, que tiene que ver con las relaciones y formas de coexistencia entre presidente y vice “mientras están ambos en sus funciones” (1999, p. 31), en un marco donde pueden darse “estados difusos de

confianza-desconfianza (del presidente), lealtad-deslealtad, identificación-no identificación (del vicepresidente)” (p. 29). De acuerdo a los grados que pueda exhibir esa lealtad, la fórmula de gobierno irá de solidaria absoluta a insolidaria polarizada (p. 189).

Desde el punto de vista de la gestión, la consecuencia del valor que adopte esa última fórmula será un presidente que “delega o estimula la participación” de su vice o la “recorta o limita”, un vicepresidente activo que colabora con el presidente o que compite con él, o uno pasivo que “se mantiene relativamente al margen” (1999, p. 298). Cuando hay actuación del vicepresidente en la gestión, estamos ante lo que el autor denomina “prácticas para-constitucionales” (p. 247), que se dan en Estados Unidos, siempre “dentro de la órbita del poder y de la estructura presidencial” (p. 256). Para Serrafiero, en Argentina esto no ha ocurrido (pp. 259 y 291), y no ocurrirá hasta que cambien las actitudes, tanto del presidente como del vicepresidente (p. 261). Si bien Serrafiero aclara que su investigación no tuvo como foco el papel del vicepresidente en la gestión, “no surgen de los análisis realizados una existencia concreta o una tendencia clara de un perfil más activo”, aunque no cierra la puerta a ulteriores investigaciones (p. 259). Desde este punto de vista, entonces, no sorprende que el trabajo de este autor concluya que la vicepresidencia es un “órgano de crisis” (p. 202), una “institución de crisis, no de gobierno” (2007, p. 26).

Otro autor argentino que ha indagado en la vicepresidencia es Ariel Sribman, quien retoma el hilo donde lo dejó, a su juicio, Serrafiero, para ir más allá del análisis en que el vicepresidente “es relevante solamente cuando accede a la presidencia, y no como agente con capacidad de acumular poder e influir sobre la dinámica política desde la propia vicepresidencia” (Sribman, 2010, p. 17). Con ese foco orientado a la relación entre el poder de los vicepresidentes y “el desempeño y la estabilidad del gobierno al que pertenecen” (p. 95), el autor elabora un detallado modelo dirigido a medir cuantitativamente el poder del vicepresidente y cualitativamente los modos de uso de este poder en relación con el presidente, del que resulta una tipología de relacionamiento que aplicó a presidentes y vicepresidentes de la etapa democrática, de Víctor Martínez a Julio Cobos.

La cantidad de poder depende de nueve dimensiones (poder previo, liderazgo partidario, origen partidario, gestación de la fórmula, apoyos externos, conflictos con el presidente, actividad en el Poder Ejecutivo, actividad en el Senado, y medios de comunicación), mientras que el modo de uso se clasifica en subordinación, cooperación, tensión y conflicto. Del cruce entre estos dos grupos de variables (cantidad de poder y modo de ejercicio) surgen ocho tipos de actitudes que van de un vicepresidente “sombra” (con poco poder y subordinado) a un “opositor severo” (con mucho poder que el vicepresidente usa conflictivamente) (2010, pp. 96 y ss.).

Este modelo implica un hilado más fino en la descripción de las relaciones que pueden existir entre ambos miembros del binomio, da cuenta de manera causal de los efectos, sobre el poder del vicepresidente, de las realidades que se verifican en los contextos que Serrafiero denominaba electoral y de gobierno, y pone el foco en la actuación política del vicepresidente. Ahora bien, mientras Sribman comparte con el anterior el enfoque eminentemente político de su análisis, avanza un poco más en la descripción de elementos relacionados con el ámbito de la gestión. Aquí es muy poco lo que el vicepresidente puede hacer, ya que en lo referido a la gestión en el ejecutivo, la actividad del vicepresidente “dependerá en gran medida de la voluntad del presidente” (2010, p. 100) y de la relación personal entre ambos (2017, p. 124), a punto tal de que no alcanza con que el vicepresidente tenga cuotas elevadas de poder propio para tener actuación ejecutiva, aunque sí parece ser un requisito necesario en los casos en que sí se configura (Sribman, 2017, p. 118). Como consecuencia de esto y teniendo en cuenta las difíciles relaciones entre ambos en un marco de gran inestabilidad del sistema político y de partidos (2017, p. 124), Sribman coincide con Serrafiero en que lo habitual en el caso argentino, vis a vis el estadounidense, es la “ausencia de labores “para-constitucionales” en el marco del Poder Ejecutivo” (Sribman, 2010, p. 44).

De todos modos, Sribman da unos pasos más allá de Serrafiero en orden a mencionar, por fuera de esa habitualidad, situaciones o episodios en los que los vicepresidentes han tenido actuación ejecutiva. Esas instancias han obedecido al hecho de que “algunos vicepresidentes recibieron de –o sonsacaron a– sus respectivos presidentes el manejo de algún área”, ya sea en la forma de “conducción técnica y directa de un proyecto, o bien la posibilidad de posicionar a su gente en una cartera” (2010, pp. 121 y 122). Junto a estas posibilidades que directamente “descienden del poder presidencial” (p. 122) y por lo tanto no son autónomas (p. 100), Sribman menciona instancias algo más modestas e independientes (p. 38) relacionadas con lo diplomático-protocolar, que “confieren un espacio” y “abren puertas para el contacto con diversos actores y sectores” (p. 100), por lo que los vicepresidentes las han aprovechado “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” (2017, p. 123). Una última observación indica que cuando el vicepresidente ha quedado excluido de ese tipo de espacios, ha tendido a refugiarse en un área de mayor autonomía y poder propio como el Senado, cuya presidencia ostenta por mandato constitucional (2010, p. 100 y 2017, p. 118).

Dicho esto, no hay mayor profundización en las formas específicas que adquieren esas instancias, las materias sobre las que incidieron y los circuitos que llevaron a su configuración. Simplemente, el autor hace reiterado hincapié en que son “exiguas

excepciones”, “momentos fugaces” que no han logrado institucionalizarse por medio de una *path dependence* como en el caso estadounidense (2017, p. 121), lo que no quita la necesidad de “continuar y ampliar los estudios sobre el desempeño empírico de la vicepresidencia argentina” (2010, p. 126).

Más recientemente, en 2019, Sribman analizó las vicepresidencias latinoamericanas en tanto “fuente de conflicto político e inestabilidad para el poder ejecutivo” (2019, p. 51), a la luz de la justificación histórica dada para la creación de la figura: asegurar una sucesión estable. De ese análisis concluyó que solamente en el 43% de los casos de vacancia presidencial en América Latina la vicepresidencia cumplió con su rol, mientras que en el 94% de los casos se han generado conflictos alrededor de la vicepresidencia no vinculados con la sucesión, debido en parte a su rigidez (el presidente no puede despedir al vice), su selección en función del “mercado electoral” más que de la lealtad al presidente y la personalización e inestabilidad del sistema de partidos. Su conclusión es que existen otros medios para lograr estabilidad sucesoria, sin los inconvenientes políticos asociados a las vicepresidencias.

En definitiva, los dos autores que más han estudiado el tema en nuestro país enfocan a la institución vicepresidencial desde un prisma eminentemente dirigido a las disputas por el poder y la sucesión presidencial, y en el que la gestión del día a día y la agenda vicepresidencial ocupan un segundo plano que se deja para futuros estudios. Ese enfoque se repite en un reciente estudio de Leiv Marsteintredet (2019), para quien los problemas de la sucesión presidencial en América Latina se explican en gran medida por un dilema entre la legitimidad y la lealtad: la primera remite al contexto electoral de Serrafiero (1999) y tiene que ver, según Marsteintredet, con “elegir candidatos vicepresidenciales de otros partidos para crear alianzas que puedan ganar la presidencia” (2019, p. 128). Pero esto tiene un costo de lealtad, ya que puede llevar al candidato presidencial a incluir “posibles rivales en su coalición a través de la vicepresidencia”, ignorando “la historia latinoamericana sobre el problema de la lealtad entre presidente y vicepresidente” (p. 128). Así, el contexto electoral, que legitima, se convierte en un problema de lealtad en el contexto de gobierno.

Mieres y Pampín (2015) profundizan en los contextos electorales y de gobierno (este último en clave política más que de gestión). En el primero analizan distintas variables que tienen que ver con la selección de los candidatos vicepresidenciales, en la que pesan la experiencia previa pero, sobre todo, la búsqueda de equilibrar o ampliar el respaldo electoral del candidato a presidente. En el segundo concluyen que las relaciones entre presidente y vice obedecen a una combinación de factores: la lealtad previa del vice, su

poder propio (ya evaluadas por otros autores) y, agregan Mieres y Pampín, el grado de aprobación ciudadana de la gestión presidencial. Concluyen en que, en América Latina, la vicepresidencia no es un escalón previo para ejercer la presidencia, quedando como el punto culminante de la carrera política de quienes han accedido a ella.

Bidegain (2017), que con los autores anteriores conforma una incipiente “escuela uruguaya” en esta materia, presenta un trabajo de espectro amplio, ya que pasa revista y reordena tanto la literatura existente como algunos de los conceptos que hay en ella, si bien da cuenta específicamente de aquellos países que incluyen en sus constituciones funciones del vicepresidente dentro del ejecutivo.

Estados Unidos

Tanto Serrafiero (2013) como Sribman (2017), en nuestro país, se han referido al caso estadounidense como un término de comparación con la evolución de la figura en Argentina. En particular, Sribman da cuenta de un *corpus* extenso de estudio, pero puntualiza que “son en su práctica totalidad análisis de caso, excluyendo la potencia explicativa de la comparación” (2019, p. 52), no obstante lo cual diversos autores de ese país han extraído algunas conclusiones importantes. Más aún, debido a la propia evolución del objeto de estudio en Estados Unidos, el material existente ha echado mayor luz sobre aspectos más relacionados con la gestión.

En efecto, la mayoría de estos trabajos se enfocan en la evolución que la figura ha tenido en ese país, donde el hecho saliente ha sido su “migración” desde una posición predominantemente ocupada en la presidencia del Senado (ámbito legislativo) hacia una posición mucho más enraizada dentro del poder ejecutivo como un funcionario especial del presidente. Un punto importante, que resaltan tanto Sribman al hablar de *path-dependence*, como los autores norteamericanos, es la consolidación institucional de esta evolución: ya David en un estudio pionero señalaba que las autorizaciones presidenciales de mayores prerrogativas al vice eran difíciles de retirar (1967, p. 721). Un vicepresidente activo es hoy algo “esperado, no discrecional” (Goldstein, 2016, p. 307), las innovaciones han pasado a lo institucional más que a lo personal, “convirtiendo la novedad en rutina” (p. 310) y creando una “memoria institucional” que haría “impolítica” su discontinuación por el presidente (Baumgartner, 2006, p. 134).

Más allá de autores como Brownell (2014 y 2015) y Coffin (2017) que han estudiado el tema desde el punto de vista del derecho constitucional, Goldstein ha realizado análisis

históricos en los que introduce también numerosas apreciaciones analíticas (1982 y 2016). Para este autor, los cambios en la política norteamericana a partir del New Deal llevaron a reubicar a la vicepresidencia en la “órbita presidencial”. Esta evolución ha obedecido a decisiones del presidente dirigidas a asignar tareas y recursos al vicepresidente, motivadas tanto por factores contextuales relacionados con la complejidad de la gestión, como por cambios en el modo de armado de la fórmula, que dejaron la decisión exclusivamente en manos del candidato presidencial, evitando los dilemas de legitimidad-lealtad que identificó Marsteintredet para América Latina. Esto ha implicado la asignación de una serie de funciones al vicepresidente, que dependen en gran medida de la compatibilidad política y de la relación personal entre ambos miembros de la fórmula, así como de sus relativas fortalezas y debilidades (lo que el vice le pueda aportar) y, finalmente, de la relación del vicepresidente con el staff de la presidencia (1982, pp. 134-135 y 147-149), que “sigue las señales del presidente” con respecto al vice (1982, p. 148). Este autor tipifica siete funciones, tres de las cuales denomina “institucionales” porque tienen que ver con la gestión (presidir comités encargados de ciertos asuntos, ser un enviado especial al exterior y aconsejar al presidente) y cuatro “políticas”, ya que tienen que ver con la lucha política (como enlace con el Congreso, actuación partidaria, vocero de la administración o activo de campaña) (1982, pp. 134-135).

Un punto de inflexión que permitió definir y cimentar esta evolución, facilitando su reiteración y consolidación en vicepresidencias posteriores, fue el binomio de Jimmy Carter y Walter Mondale, que introdujo un nuevo modelo, mucho más sostenido en la relación y en los estilos de ambos (Goldstein, 2016, pp. 93-104), con innovaciones tales como la mudanza del vicepresidente a la Casa Blanca, que ampliaron las capacidades de la vicepresidencia. Con Carter terminó el “patrón de resistencia” de los presidentes a sus vices (2016, p. 312). Las funciones mencionadas por Goldstein en su obra de 1982 ya estaban en la órbita del ejecutivo, pero podían ser “episódicas” (2016, p. 314) y operaban “fuera del círculo íntimo del presidente” (2016, p. 302). Luego de Mondale, en cambio, el vicepresidente ya no solamente opera en la órbita del ejecutivo, sino que sus tareas se han vuelto integradas y él mismo ha pasado a ostentar “*insider-status*” dentro del círculo presidencial (2016, p. 303). En términos históricos, la vicepresidencia de Cheney señala un caso notable de esta evolución debido al gran poder que acumuló, y parece haber incrementado el interés y los análisis sobre la figura, tal como lo ejemplifican un trabajo específico del mismo Goldstein (2010) y el estudio constitucional de Coffin (2017).

Otros autores que han estudiado el tema con predominio del lente histórico son Natoli (1985) y Baumgartner (2006, 2016 y 2017). Este último autor también realiza una tipología de funciones, distinguiendo entre las formales (que derivan de la constitución o las

leyes) y las informales, donde incluye las ceremoniales, las diplomáticas (tanto ceremoniales como “*policy oriented*”), las políticas, como por ejemplo hacer campaña, y las de consejo o asesoramiento al presidente (Baumgartner, 2006, pp.109-134).

Dentro de los estudios estadounidenses se destaca por su talante más analítico y comparativo la obra de Paul C. Light (1984), que avanza con un hilado más fino en los pormenores de la gestión. Light se propone estudiar el poder efectivo de los vicepresidentes entendido de dos maneras: por un lado la posibilidad de aconsejar al presidente y, por otro lado y sobre esa base, la de influir en sus decisiones. Luego compara específicamente los casos de los vicepresidentes Rockefeller (1974-1977) y Mondale (1977-1981). En el camino, elabora otra tipología de funciones vicepresidenciales, en la que aparece una distinción entre *policy* y *politics* semejante a la de Goldstein (vicepresidentes ceremoniales, vicepresidentes políticos y vicepresidentes de gestión. Light, 1984, pp. 27-53) y un estudio sobre relaciones entre objetivos y *staffs* presidenciales y vicepresidenciales.

Mientras que los trabajos de Goldstein y otros autores estadounidenses se enfocan en una tipificación de las *tareas* que realizan los vicepresidentes y en sus *relaciones* con el presidente y su círculo inmediato, la obra de Light, aún diciendo lo propio sobre esas mismas cosas, innovó al incluir como objeto de su estudio a las *acciones* del vicepresidente como una de las causas de esas tareas y relaciones. En ese foco entran dos cuestiones clave: los recursos con que cuenta el vicepresidente y el modo en que los utiliza. La primera cuestión lo lleva a estudiar la “vicepresidencia institucional” desde el punto de vista de su crecimiento organizacional a través de una serie de hitos entre 1961 y 1977, como su mudanza a la Casa Blanca, la creación de una línea presupuestaria propia, el desarrollo de su staff, su control y el contacto del mismo con el staff del presidente (1984, pp. 63-100). Esto le permite tener puntos de acceso al “*policy process*” de la Casa Blanca mediante una serie de recursos derivados de los primeros, tales como tiempo, información, preparación, energía, proximidad y apertura del presidente (p. 135).

Ahora bien, esos recursos configuran una base que le da al vice poder potencial (Baumgartner, 2006) y le permite ejercer un rol de consejero, pero no garantizan influencia, entendida como impacto en los *outcomes* de las políticas presidenciales. Para analizar este último rol, Light introduce otra novedad, cifrada no ya en consideraciones propias de lo que podría llamarse el *espacio* (proximidad con el presidente, ya lograda) sino al *tiempo*, con lo que entra en juego el concepto del “*policy cycle*” de la presidencia. Es con respecto a este que aparecen ventanas de oportunidad que los vicepresidentes pueden utilizar, en particular en la fase inicial de los ciclos (“*agenda setting*”), ya que, a diferencia de los legisladores, los vices no pueden dar forma a las políticas en su diseño y, a diferencia de los ministros,

tampoco pueden hacerlo a través de la fase de implementación (1984, p. 117). El uso de estas oportunidades puede hacerse a través de un set de recursos que, a los ya analizados para aconsejar, suma el capital interno en la administración, y de estrategias que incluyen la selección limitada de prioridades en cuanto a temas u objetivos, la construcción de coaliciones internas a través del intercambio o la lealtad y el mantenimiento de un perfil bajo que evite la notoriedad.

Un último punto importante referido a la gestión, que aparece en todos los autores estadounidenses a partir de la evaluación realizada por Mondale de las experiencias de sus predecesores, consiste en la posición a tomar respecto de la asignación o delegación, por el presidente al vice, de "*line-assignments*", o responsabilidades relacionadas con un tema o portfolio concreto en el que se espera un resultado. "La evidencia parece dividida" respecto a la conveniencia de asumir estas asignaciones, ya que si el tema no es importante para el presidente, el vice quedará relegado; su ingreso en un portfolio particular puede hacerlo entrar en conflicto con el ministro o las áreas en cuyas carteras o competencias esté originalmente dicho tema y, por último, pocos resultados podrá conseguir si se le da "una responsabilidad sin el poder burocrático" para llevar el tema exitosamente (Untermeyer, 1997, pp. 207 y 208). En definitiva, se enredará sin éxito en la burocracia y se alejará del presidente, cuando lo que más le conviene es ser un "generalista" de su consulta individual y cercana (Neustadt, 1992, pp. 128-131. Light, 1984, p. 167). De todos modos, Baumgartner constata que estas asignaciones siguen siendo bastante comunes, e implican para los vices la supervisión, tanto de la formulación como de la implementación, de ciertas políticas públicas, con lo que pueden incrementar su rol en el ciclo (Baumgartner, 2017, p. 574). El mismo Goldstein reconoce que los sucesores de Mondale "no compartieron su aversión por estos roles" (2008, p. 383), siendo el vicepresidente George H. W. Bush (1981-1989) un caso paradigmático.

Los estudios enfocados específicamente en el rol del vicepresidente en política exterior son más modestos. Al consistir en una exploración de actividades en contexto de gobierno, los antecedentes provienen de la literatura norteamericana. Una consideración de la bibliografía ha permitido descubrir a tres autores de ese origen que han hecho foco en la política exterior. Paul Kengor (2000a) ha seleccionado a cinco vicepresidentes activos en política exterior (Nixon, Mondale, Bush, Quayle y Gore²), para determinar en un estudio histórico y analítico cómo encajaron en los marcos de política exterior de sus respectivos presidentes. A la hora de describir las actividades llevadas a cabo por los vices seleccionados, provee una escala ascendente de niveles de involucramiento (2000a, p. 29),

² Lo que implica exclusión de Johnson, Humphrey, Agnew, Ford y Rockefeller.

que carece de rigor analítico ya que mezcla criterios. En efecto, los niveles uno y cuatro tienen que ver con la disponibilidad de recursos burocráticos (acceso a informes y asiento en el Consejo Nacional de Seguridad, y staff propio) mientras que los niveles dos, tres y cinco tienen que ver con tipos actividad propiamente dichos (vocero, emisario y negociador). Más allá de la escala, lo cierto es que el rol del vicepresidente en política exterior es concebido exclusivamente en términos de su inclusión como parte componente de “la estructura de política exterior del presidente” (2000a, p. 31).

Kengor también analiza *drivers* del rol del vicepresidente, y reitera la importancia de las relaciones presidente-vicepresidente, los recursos de este último en esa instancia y el contexto histórico. Es interesante constatar lo que observa a propósito de los recursos: en línea con lo ya sentado por Light, es útil para el vicepresidente contar con un staff especializado en política exterior y/o defensa, que sirva como enlace a esas comunidades (2000a, p. 280). Es ilustrativo a este efecto el caso del vicepresidente Quayle, cuyo involucramiento en la política exterior hacia Latinoamérica se le atribuye a uno de sus asistentes en el Consejo Nacional de Seguridad, que detectó la baja atención que despertaba el portfolio dentro del gobierno, lo que permitió que el vicepresidente se hiciera con él (2000a, pp. 280-281).

En un trabajo posterior (2000b), Kengor incorpora como variable la relación entre el vicepresidente y el secretario de Estado, jefe de la cartera de relaciones exteriores en el gabinete estadounidense. Su estudio de dos casos (Quayle con Baker y Gore con Christopher) le permite arribar a la conclusión de que el rol del vicepresidente es “casi por completo función del presidente y el staff de política exterior al que sirven” (2000a, p. 157. También 2000b, p. 183).

Jack Lechelt (2009), por su parte, selecciona los casos más recientes, desde Mondale a Cheney. Conceptualiza los roles que pueden asumir los vicepresidentes en tres categorías: como reemplazante del presidente en tareas ceremoniales, como delegado de actividades específicas por el presidente (es decir, los *line-assignments* evitados por Mondale y Cheney pero aceptados por Bush, Quayle y Gore) y, finalmente, como portador de su propia influencia independiente, en términos de tener ascendiente sobre decisiones presidenciales (2009, pp. 18 y 19). Con respecto a los *drivers* del eventual rol vicepresidencial, Lechelt polemiza con autores como Light y Goldstein, en la medida que relativiza tanto la voluntad como la preferencia del presidente, en favor de realzar las *necesidades* presidenciales, que operan en conjunto con las habilidades de los vicepresidentes (2009, pp. 24 y 25). De todos modos, al igual que los autores anteriores, el terreno sobre el que se analiza la influencia es el presidente y su staff inmediato. Para este

autor, el “*policy process*” de los mismos es por excelencia el relativo a la seguridad nacional (2009, p. 128). Reitera además las observaciones de Kengor a propósito de la necesidad de generar “*staff connections*” entre los funcionarios del vicepresidente y los de la burocracia de la seguridad nacional/política exterior (2009, pp. 118, 123).

Finalmente, Aaron Mannes (2012 y 2016), al estudiar el rol del vicepresidente en la política de seguridad nacional, coincide con Lechelt al poner en foco como *driver* del rol vicepresidencial al juego simbiótico entre las necesidades de presidentes que califica de *outsiders* en la materia, y vicepresidentes que serían *insiders*. Su texto de 2012 es un estudio en profundidad de un caso de delegación de un *line-assignment* por Clinton al vicepresidente Gore: las relaciones bilaterales con Rusia a la salida de la Guerra Fría, a través de la Comisión Gore-Chernomyrdin.

Recapitulación

Casi la totalidad de los autores analizados ha trascendido el análisis normativo constitucional. Asimismo, es posible distinguir dos niveles, uno político y otro de gestión, que aparecen tanto en la literatura latinoamericana como en la estadounidense, pero con énfasis muy distinto en ambas. Los estudios latinoamericanos, con gran desarrollo comparativo y analítico, se enfocan casi por completo en modelar y trazar las situaciones coalicionales, de conflicto y de sucesión alrededor del poder que pueden afectar la relación política entre un presidente y su vice. Como consecuencia de un sistema institucional débil y un sistema de partidos volátil, los vicepresidentes latinoamericanos resultan casi siempre “extraños” para sus presidentes, términos meramente electorales de la ecuación presidencial, por lo que es muy poco y muy esporádico lo que han logrado en cuanto a insertarse en la gestión del gobierno, tanto que los estudios empíricos han dejado esa cuestión casi inatendida.

A la inversa, los estudios norteamericanos, más abundantes y contruidos a partir de estudios de caso, despachan con mayor rapidez la problemática política, ya que en las últimas décadas el control del presidente sobre el armado de la fórmula, las relaciones de confianza y el desarrollo de la burocracia, han permitido al vicepresidente insertarse de manera estable como un “*insider*” dentro del círculo presidencial. Esta evolución se ha consolidado y lleva a los vices a ejercer, por un lado, actividades políticas de apoyo al presidente, y por otro lado, actividades de gestión, lo que a su vez ha orientado a la bibliografía hacia el análisis de esa dimensión. Ahora bien, tanto los latinoamericanos, con

su narrativa política, como los norteamericanos, con su narrativa burocrática, tienen al presidente como centro indiscutido de sus análisis.

Parece claro que la configuración de la relación del vicepresidente y el presidente en el primer nivel impacta de manera necesaria, pero no suficiente, sobre la configuración del segundo nivel. Necesaria porque con malas relaciones políticas no hay inserción del vice en la gestión, mientras sí la hay con ellas. Pero insuficiente porque una vez sentado que las relaciones políticas son buenas, las consideraciones de la lucha política -o la falta de ellas- no alcanzan para analizar las formas concretas de la inserción gubernamental.

En este último sentido, para los norteamericanos un primer aspecto es la agencia del presidente, ya sea a través de la inclusión del vice como asesor general en el circuito de sus deliberaciones o de la asignación/delegación de un portfolio. Otro aspecto, particularmente puesto de relieve por la obra de Light, es qué hace el vicepresidente con eso, y allí entran en juego atributos de su agencia, tales como sus recursos y estrategias. Por último, dos dimensiones, el espacio y el tiempo, son necesarias para caracterizar la actividad del vicepresidente en la gestión. La primera nos remite a los actores que se desempeñan en un espacio institucional y de gestión dado: el presidente y el círculo inmediato presidencial, e involucra también las relaciones entre los respectivos equipos. En este punto la literatura se mueve cómodamente con los términos y los conceptos con que se estudian las burocracias: ese es el terreno o la arena en la que debe jugar el vice. El tiempo, a su vez, sirve para caracterizar su inserción en momentos determinados del ciclo de las políticas públicas. Así, mientras que su rol como consejero le permitirá influir en las etapas previas a una decisión del presidente, un rol a cargo de un portfolio le permitiría incidir en todo el ciclo de la temática asignada (Baumgartner, 2017). Al enfocar estos temas en política exterior, las obras analizadas no alteran en sus términos esenciales el esquema esbozado anteriormente. La política exterior, en este sentido, es concebida como un espacio y un tiempo aún más eminentemente ligados al presidente: es el “*presidential policy process*” y su “*foreign policy staff*”, que además se enfocan particularmente en los temas de defensa y seguridad.

¿Sirve este esquema para analizar las apariciones en la gestión de los vicepresidentes latinoamericanos, en las contadas ocasiones en las que han ido más allá de lo protocolar? La respuesta parece dudosa en la medida que los análisis estadounidenses parecen tributarios de un enfoque que emana, pivota y finaliza en el presidente o en la decisión presidencial. Por el contrario, la situación en América Latina y en nuestro país indicaría que lo que logre hacer el vicepresidente en el gobierno, cuando su relación política con el presidente lo permita, carecería de todos modos de aquella proximidad.

En ese sentido, poco puede hacerse analíticamente siguiendo al pie de la letra los estudios acerca de los vices en la gestión que provienen de la experiencia norteamericana, porque nos depositan en la imperatividad del título de la obra de Kengor (2000), *Wreath layer or policy player*. Es decir, el vicepresidente que no esté “sentado en la mesa chica”, en el laboratorio, en los espacios, con las personas y en los momentos que desembocan en la decisión presidencial, deberá resignarse a ser una figura protocolar que “deposite arreglos florales” en funerales.

Becker (2009) explica que “cuando leemos o escuchamos estas frases imperativas, resulta un truco por demás útil formular la siguiente pregunta: ¿O si no qué?” (p. 207). Ella nos permitiría rescatar fenómenos que han sido relegados a “categorías residuales”, como aquellas cosas --pocas, muchas, pero siempre “otras” (p. 209)-- que hayan podido hacer los vicepresidentes en la gestión fuera del círculo inmediato presidencial, pero fuera también del protocolo, abriendo “puertas para el contacto con diversos actores y sectores” (Sribman, 2010, p. 100). La forma de hacerlo consiste en “agregar dimensiones al análisis” (Becker, 2009, p. 210). Otra forma de hacer esta operación podría ser a través de explorar marcos conceptuales aplicables a las cuatro dimensiones perfiladas en “lo que ya hemos averiguado o aprendido” (p. 210) de la literatura estadounidense: acciones del presidente, acciones del vicepresidente y, especialmente, el espacio y el tiempo de la gestión en los que se insertaría el segundo. La tarea consiste en hallar conceptos que permitan, por decirlo de alguna manera, no ya agregar dimensiones sino “estirarlas”, para ir más allá del presidente y su círculo en el espacio, y más allá de la decisión presidencial en el tiempo. Si se admite la crudeza de los neologismos, la red conceptual debería permitir “des-presidencializar” y “des-decisionar” el análisis.

MARCO CONCEPTUAL

Politics y policy

Para perfilar más claramente el espacio que se ha denominado “de gestión”, conviene tener en cuenta que Capano (2020) puntualiza que el “fenómeno político” implica una diada en la que se manifiestan, por un lado, “la continua lucha por el poder y su ejercicio”, y por otro “el complejo proceso mediante el cual se persiguen soluciones a problemas colectivos” (p. 1066). Si bien en inglés hay dos palabras diferentes para designar a cada una (*politics* a la primera y *policy* a la segunda), en castellano suelen distinguirse apenas como “política” y “políticas”.

La investigación en ciencia política, según el citado autor, se ha enfocado en temas como el comportamiento electoral, los partidos políticos, las instituciones políticas y el estudio de las élites, es decir, asuntos relacionados con el aspecto de la lucha por el poder. Ahora bien, es en la realización o el desarrollo de las “políticas” donde ese poder, una vez obtenido, se hace visible. Las políticas son, no solamente un resultado, sino que también cuentan con sus propios procesos, con su propio valor como variable independiente (Capano, 2020, p.1071).

La “dimensión procesal” es característica de “las políticas”, tanto que puede definírselas como “procesos o cursos de acciones a través de los cuales diferentes actores interactúan entre sí para resolver problemas colectivos o percibidos como colectivos” (p. 1072). Ha ido emergiendo así en el ámbito científico un campo de estudio propio, el “*policy approach*”, que en nuestro medio podría definirse como el estudio de las “políticas públicas”. Mientras que la ciencia de la política se enfocaría en factores políticos (elecciones, ideologías, instituciones políticas, sistema de partidos, etc.), el “*policy approach*” pondría el foco en los factores de las políticas (etapas, red de actores, problemas, soluciones, conocimiento, legados políticos, etc.). El segundo le permitiría a la ciencia política cruzar el “*gap* cognitivo que la separa de la ‘caja negra’ de los procesos decisionales” (p. 1076).

En Argentina, los cultores del antiguo “derecho político” recordarán una formulación análoga en Bidart Campos (1973), quien distingue entre lo agonal y lo arquitectónico como momentos o fases de la dinámica política. La primera tendría que ver con las actividades realizadas para la conquista y retención del poder del Estado, mientras que la segunda se realizaría desde el poder y tendría como fin la puesta en marcha de un programa de gobierno destinado a implementar una determinada visión de la sociedad.

Análisis de la política exterior

El foco de la literatura estadounidense en el “*presidential policy process*” como *espacio y tiempo* de la inserción del vicepresidente en la gestión (Light, 1984) especialmente en cuanto se entiende a esa inserción como incidencia en un proceso que conduce a “las decisiones del presidente” (Lechelt, 2009, p. 19. Kengor, 2000a, p. 31), remite al marco conceptual del “análisis de la política exterior”, o *Foreign Policy Analysis* (FPA).

Hudson y Day puntualizan, en efecto, que el *explanandum* o variable dependiente de este cuerpo teórico son las “decisiones tomadas por decisores humanos con referencia o consecuencias conocidas sobre entidades externas a su Estado-Nación” (Hudson y Day, 2020, p. 4). Se trata, en rigor, de un conjunto de decisiones tomadas por personas en posiciones de autoridad. Muchas veces, el foco de investigación son las etapas de la toma de decisión, “desde el reconocimiento del problema, su encuadre y percepción, a etapas más avanzadas de priorización de objetivos, planificación de contingencia y evaluación de opciones” (2020, p. 4). De hecho, uno de los textos pioneros y clásico en la materia, “*La esencia de la decisión*” (Allison, 1971), lleva al *explanandum* por título.

Ahora bien, los factores que llevan a la decisión, los *explanans* o variables independientes, son de tal magnitud y diversidad que conforman una “totalidad abrumadora” (Hudson y Day, 2020, p. 5). Por estas razones, el análisis de la política exterior es una disciplina multifactorial, multinivel e interdisciplinaria. Esta gran cantidad y variedad de factores puede, no obstante, ordenarse en la medida que se considere al “decisor humano” como la “intersección teórica clave” de todos ellos (2020, p. 7). Estos dos autores analizan cinco grupos o niveles de análisis: el relacionado con el decisor individual en términos de su “psicología política”; las decisiones tomadas en contextos grupales (que ponen de relieve temas como las dinámicas de grupos pequeños, los procesos organizacionales y la política burocrática); la cultura y la identidad nacional; la política doméstica (en la que tienen su lugar análisis del régimen político y las disputas de y por el poder en ese contexto); y el grupo relativo a los atributos nacionales y los condicionantes del sistema internacional. Mientras los primeros cuatro tienen que ver con “teorías micronivel de toma de decisión en política exterior”, la última considera “fuerzas en un mayor nivel de abstracción, es decir, un enfoque a nivel macro” (p. 169).

Resulta interesante cruzar estos niveles con algunas de las puntualizaciones realizadas a propósito de la literatura examinada en el apartado anterior. Así, las consideraciones a nivel de política doméstica, con su inclusión de la variable “proximidad” de los actores a la “decisión gubernamental” del presidente (Hudson y Day, 2020, p. 152),

nos ubican en el plano de las relaciones políticas entre el presidente y el vice, que en Estados Unidos se han saldado con grandes cuotas de proximidad por la entrada de este a la Casa Blanca, y que en Latinoamérica nos siguen mostrando a un “extraño”. A su turno, el posicionamiento concreto del vicepresidente en la gestión, dentro del proceso decisorio del presidente, con sus propios recursos y estrategias, remite al plano de los contextos grupales, organizacionales y burocráticos.

Se pueden mencionar diversas críticas realizadas a algunos de estos enfoques. Por ejemplo, tanto Hudson y Day (2020, pp. 121-122) como Hermann (1983, p. 278), puntualizan que el análisis a nivel organizacional y burocrático es aplicado o aplicable a Estados Unidos y a otros pocos países con burocracias modernas. Hudson y Day, a su turno, señalan que el análisis de política exterior está muy limitado a temas de seguridad y que tiene pendiente, por ejemplo, extenderse al campo de la economía internacional (2020, pp. 218-219).

Ahora bien, más allá de las críticas específicas, no debe dejar de puntualizarse que todos estos enfoques tienen en común su orientación hacia la decisión. Las definiciones de este campo teórico son muy claras con respecto a la distinción entre la decisión por un lado y la acción o implementación por el otro. El análisis de política exterior se limita, de manera “prudente”, a la primera, ya que “los problemas de implementación afectan habitualmente a las decisiones más importantes, lo que a menudo conduce a una profunda divergencia entre la dirección de la decisión tomada y la dirección de la acción ejecutada” (Hudson y Day, 2020, p. 5). Por esta razón, los hechos relativos a la implementación no parecen ser tenidos en cuenta por sí mismos, sino más bien como “eventos” cuyo rol es ser meramente “trazas”, indicadores, *proxys* o *smoking guns* de alguna decisión (p. 4). Esta delimitación implica que la utilidad del análisis de la política exterior para trabajar otros momentos relacionados con ella, tales como su implementación, evaluación y control, queda muy relativizada.

Policy cycle

En este sentido, viene a cuento “un énfasis más explícito” en el intercambio del *FPA* con la disciplina teórica de las políticas públicas, con la que comparte un lenguaje común (Hudson y Day, 2020, p. 10). Subirats puntualiza con respecto a esta última que “toda política pública es algo más que una decisión” (Subirats, 1992, p.41). Se pone en juego desde esta perspectiva la dimensión del tiempo, que permite analizar a la política pública como un proceso, es decir, “una serie de acciones que conducen a la definición de un problema y al intento de resolverlo” (Subirats, 1992, p. 42). La decisión propiamente dicha

se encuentra en la mitad de ese camino, vale decir, en el ápice de un circuito del que “no pueden marginarse tampoco (...) las disposiciones o conductas de los formuladores e implementadores” (Subirats, 1992, p. 42). Desde este punto de vista, la teoría del análisis de la política exterior incluiría a las etapas que ascienden a ese ápice, pero no daría cuenta de las posteriores.

Capano y Pritoni definen al “*policy cycle*” como “una herramienta heurística a través de la cual diferentes etapas de la continua e interminable dinámica de los procesos de políticas se puede segmentar y luego analizar” (2020, p. 5). Se trata de una práctica común en el ámbito de las políticas públicas que, aunque carece de relevancia explicativa, conserva sin embargo una capacidad descriptiva de gran utilidad por medio de la simplificación de procesos complejos. Su valor analítico radica en que, al dividir “el proceso de políticas en diferentes etapas, es posible comprender mejor las dinámicas específicas que ocurren en cualquier etapa dada. Estas etapas también se pueden considerar arenas donde diferentes actores juegan diferentes roles mientras persiguen sus propios objetivos” (Capano y Pritoni, 2020, p. 5).

El primero en proponer el análisis en etapas fue Lasswell (1956), que planteaba un conjunto de siete: inteligencia, promoción, prescripción, invocación, aplicación, terminación, evaluación. Sin embargo, actualmente el mínimo común denominador plantea la existencia de cinco: *agenda-setting* o identificación de problemas, que tiene que ver con la conceptualización de un problema como un tema de relevancia pública y con el diagnóstico del mismo; formulación, que tiene que ver con la evaluación de alternativas, definición de operaciones, etc.; decisión, que implica la adopción de una de estas opciones; implementación de las mismas, donde se vuelve relevante la burocracia administrativa y una red de actores, y evaluación de los resultados (Capano y Pritoni, 2020, p. 5. Subirats, 1992, pp. 14-16 y 43).

Ahora bien, al aplicar esta formulación de etapas a la política exterior, surge la pregunta por los procesos y los actores relacionados, no ya con los tiempos que culminan en la decisión de política exterior, especialmente del presidente, sino con la puesta en práctica de esas decisiones. Si la implementación de las políticas tiene que ver con la burocracia (Subirats, 1992, p. 15), ¿cuál es la parte de la burocracia que tiene que ver con la implementación de la política exterior? Emerge de por sí una consideración sobre la diplomacia.

Diplomacia

“Mientras haya contacto entre gobiernos, estará funcionando la diplomacia” (Sending et al., 2015, p. 13). Definida en gran medida como una profesión, una práctica o un conjunto de prácticas tales como comunicación, recolección de información, representación y negociación (Roffe, 2018, p. 22), su conceptualización tiene que ver con una función de “interfase” (Sending et al., 2015, p. 6) y se enfoca en “el acto de un actor relacionándose con otro para viabilizar una relación” (Weisbrode, 2018, p. 127). Es, ante todo, un “canal comunicativo” (Sending et al., 2015, p. 22). Holmes (2018), por su parte, construye sobre el trabajo del sociólogo Michael Mann para delimitar cuatro tipos de diplomacia según la temática sea política, cultural, económica o militar, mientras que en Cooper et al. (2013) se observan también diversas dimensiones o modos de práctica como la diplomacia bilateral, multilateral, de cumbres, etc.

Si bien los diplomáticos pueden generar insumos que alimenten o incidan en las etapas iniciales del ciclo de la política exterior, resulta plausible postular que en general la diplomacia puede ubicarse en la etapa de implementación de las decisiones. Incluso en artículos que no están primariamente enfocados en definirla, permea un sentido común o de base que así la localiza. Hussain (2006), por ejemplo, explica que “la diplomacia trabaja para lograr los objetivos fijados por el Estado” y que “las políticas son manifestadas por la acción diplomática”, por lo que ella es “más sobre el método que sobre la sustancia de la política” (p. 35). En ese sentido, Lebovic y Saunders (2016) mencionan tres líneas de investigación que conceptualizan a la diplomacia de sendas maneras. La primera de ellas es la más tradicional y coincide en localizar a la diplomacia en etapas posteriores del policy cycle. Así, considera a las interacciones diplomáticas como predeterminadas por intereses estratégicos semi permanentes. Es decir, primero están las decisiones políticas, y a la zaga va la diplomacia.

Esto no quiere decir que ella no tenga sus propias virtualidades constitutivas. Sending et al. puntualizan que la diplomacia, a través del carácter institucionalizado de sus prácticas, tales como cumbres, comités preparatorios, rondas de consultas, etc., genera una infraestructura (2015, p. 14), es decir que es, además de un momento del ciclo, un espacio, y lleva consigo una autoridad (2015, p. 16). Y en efecto, en esa infraestructura y en esa autoridad provistas por la diplomacia es que se insertan otros actores no propiamente diplomáticos, pero con agendas volcadas o en contacto con el exterior, y cuya intervención se vuelve necesaria en los procesos de interfase entre Estados, cuando se requiere la regulación o gobernanza conjunta de algún tema en particular, frecuentemente técnico. Así ocurre por ejemplo que “(c)uando los Estados se encuentran en la Organización Mundial de

la Salud (OMS) o el Fondo Monetario Internacional (FMI), representantes de los ministerios competentes (es decir, salud y finanzas), cuya reivindicación de autoridad está vinculada tanto a la unidad territorial gobernada como a la experiencia específica sobre el área temática en cuestión, normalmente dominan las delegaciones” (Sending et al., 2015, p. 18), desplazando a los diplomáticos de las cancillerías³.

De esa forma la diplomacia se configura como arena para el juego de muy diversos actores, tal como señalaban Capano y Pritoni (2020) acerca de las distintas etapas del *policy cycle*. Así es como puede conceptualizarse la aparición en ella de una multiplicidad de actores con sus propias agendas con el exterior, tales como “otros departamentos del gobierno” (Cooper et al., 2013, p. 16. Greenstock, 2013), “expertos por fuera del ministerio de relaciones exteriores” (Cooper et al., 2013, p. xxxiii) y hasta “los líderes” (p. xxxi). Incluso de parlamentarios (Trillo, 1997) y funcionarios subnacionales como en el caso de la “paradiplomacia” (Duchacek, 1990). Este punto es importante, ya que en el paradigma del análisis de la política exterior los líderes ocupan el tiempo y el espacio de la decisión, con lo que a primera vista no cabría esperar su aparición en los lugares de interfase o en los tiempos de la implementación. Sin embargo, prácticas como las cumbres de jefes de Estado y de gobierno (Feinberg, 2013), o los viajes de alto nivel con sus objetivos económicos, comerciales (Nitsch, 2005), generales (Lebovic y Saunders, 2016), y de diplomacia pública (Goldsmith et al., 2021), ponen de manifiesto la aproximación de los actores decisionales a los espacios o momentos de interfase. Se puede identificar este movimiento en la acepción dada al concepto de “diplomacia presidencial” cuando el presidente adopta “un rol central en el diseño, formulación y ejecución del accionar externo del Estado” (Actis, 2013, p. 1), como por ejemplo en el seno del MERCOSUR, cuando se dan “negociaciones directas entre presidentes nacionales cada vez que se ha de tomar una decisión crucial o que conflictos críticos han de ser resueltos” (Malamud, 2010, p. 115). Esto implica entonces que la diplomacia puede también ser el *locus* de actividades propias de diversos momentos del ciclo de las políticas públicas.

Vale la pena detenerse por un momento en los viajes vicepresidenciales desde este último punto de vista. Lechelt afirma que los viajes de los vicepresidentes norteamericanos “han sido históricamente ridiculizados como evidencia de su irrelevancia” (Lechelt, 2009, p. 56). Si se juzga la relevancia en la gestión desde el exclusivo punto de vista de la teoría del análisis de la política exterior, los viajes desplazan al vice hacia fuera de la “proximidad burocrática” que necesita para influir en la decisión presidencial (Light, 1984, p. 166).

³ Incluso puede ocurrir que ministerios o áreas con competencia técnica de distintos Estados establezcan vínculos o interfases propias por fuera de los espacios de la burocracia diplomática (Sending et al., 2015, p. 13).

Nuevamente viene a cuento la disyuntiva con la que Kengor titula su estudio del año 2000 (*Wreath layer or policy player*), ya que está afectada directamente por esa perspectiva y nos dice que el vice, o juega “en la cocina” de la política o viaja a los funerales de otros líderes. La teoría del análisis de la política exterior tiene muchas dificultades para admitir un punto medio. Es a partir de otros elementos teóricos como los relacionados con el ciclo de las políticas públicas y la diplomacia que es posible tejer una red más amplia y salir a la pesca de otros matices. Con ello se corre el velo sobre un espacio de trabajo en la gestión, no solo de los vices sino de los líderes en general, que permitiría interpretar las palabras del vicepresidente Mondale cuando dice que veía a sus viajes como “*action-forcing events*” para estimular la resolución de problemas pendientes en determinada relación bilateral, “presionando” a las agencias del gobierno pertinentes (Lechelt, 2009, p. 56). Este énfasis en la acción trae nuevamente a la mente las palabras de Subirats: “toda política pública es algo más que una decisión” (1992, p.41).

Los espacios o arenas para la acción y/o implementación de decisiones o de políticas tienen actores, roles, características y dinámicas propias. Subirats puntualiza en cuanto “al complejo mundo de la implementación” que es menester hacer “referencias a conceptos como «*policy network*» o el tema de las relaciones intergubernamentales” y “el papel de la burocracia” (1992, pp. 15, 101 y ss.).

Policy networks y policy dynamics

El marco teórico o conceptual de las *policy networks* combina *insights* de la ciencia política, la ciencia organizacional y la administración pública (Klijn, 2008). “La actividad política ha pasado de una organización formal a un *networking* informal” (Rhodes 2008, p. 438, citando a Berg y Sorensen, 1999, p. 34). Rhodes define a las redes como “conjuntos de instituciones formales y vínculos informales entre el gobierno y otros actores estructurados en torno a creencias e intereses compartidos, aunque negociados sin cesar, en la formulación y la implementación de políticas públicas” (2008, p. 426). Más allá de la literatura que considera a las redes como compuestas predominantemente por organizaciones, o de la que las utiliza como concepto para analizar las relaciones de gobernanza que incluyen al sector público y al privado, lo relevante para este estudio es la capacidad descriptiva de las redes, así como las dinámicas o procesos de su gestión.

En cuanto al aspecto descriptivo, las redes se ubican en un continuo o espectro que vincula dos extremos o tipos, según la cercanía de las partes que las componen. Por un lado, las “*policy communities*”, con un número limitado de participantes, cuyo “tipo ideal”

implica “interacciones frecuentes y de alta calidad entre todos los miembros de la comunidad sobre todos los asuntos relacionados con alguna política; consensos duraderos en los valores, la integración y los resultados esperados de las políticas; consenso de todos los participantes en la ideología, los valores y las preferencias políticas generales; y relaciones de intercambio basadas en los recursos que controla cada miembro de la comunidad” (Rhodes, 2008, pp. 427-428). Las interacciones básicas involucran negociación entre los miembros con recursos, una relación equilibrada donde todos ven un juego de suma positiva, y una estructura que tiende a lo jerárquico. En el otro extremo del espectro se hallan las “*issue networks*”, que “se caracterizan por tener muchos participantes; acceso e interacciones fluctuantes de los miembros; ausencia de consenso y presencia de conflictos; interacciones basadas en consultas más que en negociaciones o regateos; y relaciones de poder desiguales en las que muchos participantes pueden tener pocos recursos, poco acceso y ninguna alternativa” (Rhodes, 2008, p. 428).

Capano y Galanti (2015) han identificado tres formas de actuar, o “tipos de agencia” que pueden desplegar los participantes de una dinámica política a lo largo del *policy cycle*: la mediación, el emprendimiento y el liderazgo. La mediación consiste en la actuación como puente entre los distintos componentes de la red, tanto para diseminar información como ante situaciones de conflicto o de veto entre los actores. El emprendimiento, por su parte, tiene que ver con la innovación, y en general es ejercido por “políticos o burócratas que se enfocan en cambiar las características de estructuras o procesos administrativos” (Capano y Galanti, 2015, p. 6). En un estudio particularizado sobre el tema, Capano y Galanti (2021) se apoyan en Kingdon para describir al “*policy entrepreneur*” como aquel que en determinadas “ventanas de tiempo” vincula tres flujos que ordinariamente corren por separado: el de los problemas, los actores y las soluciones. En ese proceso, el emprendedor desarrolla una solución y construye una coalición por medio de sus relaciones y capacidades de conectar y explotar oportunidades de influencia, incluso sin recursos propios. La última actividad tiene que ver con el liderazgo, que implica una medida de coordinación. En ese sentido, entran en foco ideas relativas al manejo o gestión de las redes, que evocan las acciones de gestor de un proceso o facilitador (Klijn, 2008), más que un decisor de última instancia. El liderazgo en la red implica también “construir una visión” (Capano y Galanti, 2015, p. 13) así como “crear sentido” (Rhodes, 2008, p. 438). Un rol adicional a tener en cuenta en el análisis de la dinámica de las políticas, con respecto a su estabilidad, es el que pueden tener los actores con poder de veto o de bloqueo, en la medida que su acuerdo sea requerido (y no se obtenga) para las decisiones relacionadas con el cambio de las políticas (Tsebelis, 2002, p. 2).

Dos elementos importantes en la descripción de las redes son los de informalidad y horizontalidad, por oposición a la formalidad y la jerarquía de la burocracia weberiana. Si bien, como puntualiza Rhodes, puede haber una tendencia a la jerarquía en las *policy networks*, el concepto pone en juego la necesidad de ampliar el foco por fuera de las estructuras institucionales formalizadas y, sobre todo, jerárquicas. En ese sentido, Christopoulos (2006) afirma que “mapear la red de contactos, influencia y flujos de información de un actor permite investigar patrones en relaciones que trascienden el mero examen de estructuras jerárquicas y mejoran mucho nuestra comprensión del poder relativo de ese actor” (p. 761). La horizontalidad o falta de jerarquía y la informalidad, por su parte, nos remiten al rol de los “armadores políticos” (Gené, 2019, p. 25), “expertos en intermediación *entre pares* para cerrar acuerdos, viabilizar decisiones y garantizar apoyos”. Se trata de “constructores de vínculos” en un “trabajo de agregación de intereses y voluntades entre pares” (pp. 24 y 25), muchas de cuyas prácticas son “particularmente informales” (p. 27). Por estas características, se trata de un rol que es muy útil para identificar y describir procesos informales en redes horizontales.

Existen también redes donde los nexos siguen siendo informales pero se estructuran de manera jerárquica. Se trata de “las redes de patronazgo (también conocidas como de lealtad o de clientela)” (Bereziuk, 2018, p. 2), conformadas con “lazos informales y jerárquicos de beneficios recíprocos” (Jiang, 2018, p. 982). En este caso se enlazan “individuos con estatus desigual, por lo que el individuo de un estatus más alto (es decir, el patrón) proporciona beneficios concretos, como recursos y protección, al individuo de estatus inferior (es decir, el cliente) a cambio de servicios de este en forma de habilidades, apoyo o asistencia” (Jiang, 2018, p. 985). Estas conexiones también se apartan de la jerarquía formal de la burocracia weberiana, pero a diferencia de las *policy communities* o de las *issue networks*, representan la irrupción de los encuadramientos propios de la política partidaria en los marcos burocráticos.

En la medida que los autores que han examinado la actuación de los vicepresidentes estadounidenses en el proceso de la política exterior enfatizan la necesidad de contar, no solamente con un posicionamiento propio, sino también con un staff propio del vice integrado en la jerarquía del *policy process* presidencial, estamos ante posiciones formales desde una perspectiva más propia del nivel burocrático-organizacional del análisis de la política exterior, más sensible a los nexos formales y jerárquicos.

Recapitulación

Una vez despejada la distinción conceptual entre el mundo de la lucha política, propio de la experiencia y la literatura latinoamericana y argentina sobre los vicepresidentes, y el mundo de las “políticas públicas”, quedó delineado el contorno propio de lo que al inicio se aludió con el término de “gestión”. Seguidamente, el marco conceptual se dirigió a relativizar la centralidad presidencial y decisional que exhibe la bibliografía estadounidense sobre los vicepresidentes.

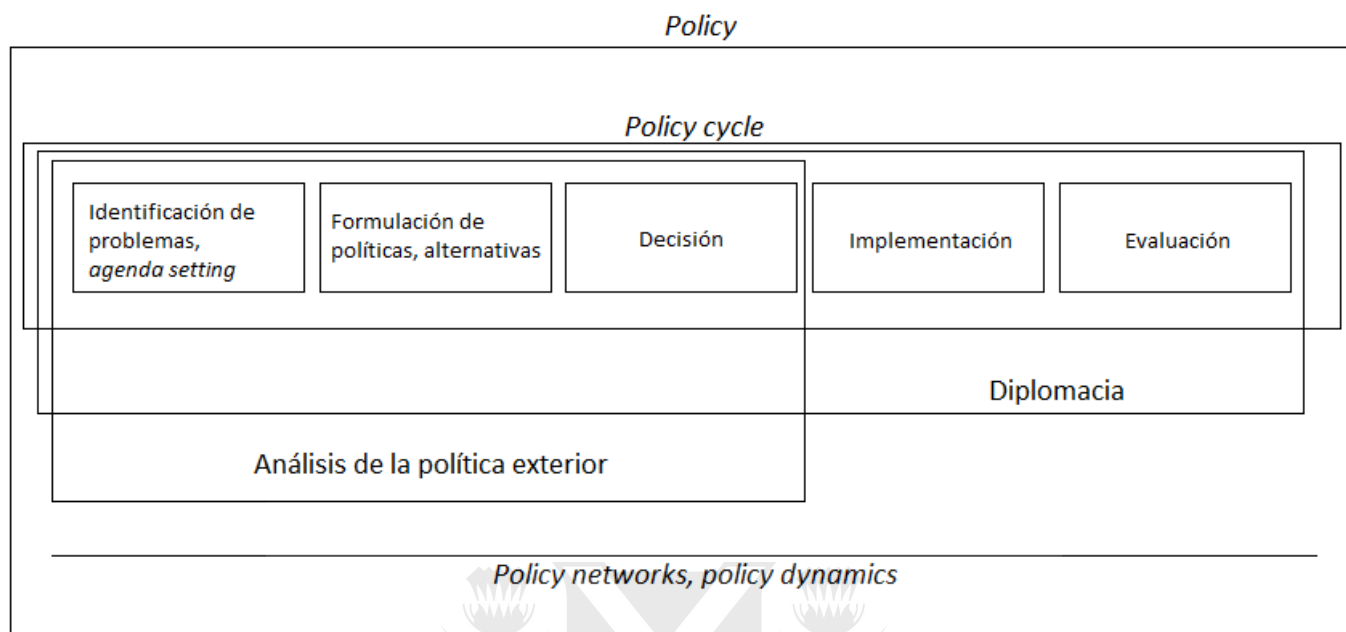
Esto se intentó mediante los siguientes pasos: en primer lugar, la identificación de la teoría del análisis de la política exterior como marco conceptual de los trabajos norteamericanos. Los niveles político y burocrático-organizacional del *FPA* podrían permitir “des-presidencializar” el análisis hacia otros actores con influencia en la decisión por fuera del circuito presidencial, con lo que brindan una expansión de la dimensión espacio, pero la teoría se sigue enfocando de manera explícita en la decisión de política exterior, por lo que la ampliación de la red analítica no estaría completa.

Para ir más allá del momento decisional, se recurrió al marco conceptual del *policy cycle*, o ciclo de las políticas públicas. Si bien ya estaba mencionado por Light, el ciclo era tenido en cuenta dentro del espacio presidencial. En la teoría del ciclo de políticas públicas, la decisión es sólo un momento de un proceso que incluye, no solamente las etapas previas y su culminación en ella, sino también las posteriores. Con ese movimiento se amplió también la dimensión tiempo, con lo que la expansión de la red queda completa en un sentido de “des-decisionalización”.

Para explorar un poco más otros espacios y sujetos posibles, así como otros momentos en política exterior, se recurrió al concepto de diplomacia, entendida como una práctica y un espacio institucional de implementación de la política exterior y de interfase con actores del exterior. Si bien es cierto que en el espacio de la diplomacia pueden tomarse decisiones de política exterior, especialmente cuando ella funciona como infraestructura para la actuación de actores con capacidad decisoria, será común hallar en ella actividades relacionadas con la implementación de la política exterior. Los conceptos de las *policy networks* y de las *policy dynamics* proveen, a su vez, herramientas para perfilar las acciones del presidente, el vicepresidente y los staffs en todos los espacios y los tiempos considerados.

A grandes rasgos y dejando en claro que se trata de una generalización, el siguiente gráfico representa la operación realizada en el terreno conceptual.

GRÁFICO 1 - MARCO CONCEPTUAL



Fuente: elaboración propia sobre la base de Subirats (1992, p. 43).

METODOLOGÍA

Enfoque

El trabajo se configura como un *estudio de caso de carácter exploratorio y descriptivo, sin postular ni testear hipótesis de tipo correlacional o explicativo*. La literatura argentina en materia de vicepresidentes, más enfocada en los aspectos de la lucha política, ha procedido a través de estudios analíticos y comparativos, y ha criticado a la literatura norteamericana ya que, como se puntualizó anteriormente, se trata “en su práctica totalidad análisis de caso, excluyendo la potencia explicativa de la comparación” (Sribman, 2019, p. 52). Ahora bien, en materia de análisis de gestiones vicepresidenciales, no hay literatura específicamente enfocada en nuestro país. Por su parte, la literatura estadounidense, aún enfocada en la gestión y habiendo provisto a este estudio de una serie de dimensiones de análisis, no resulta del todo extrapolable a nuestra realidad, lo que ha llevado a ampliar su alcance con un marco conceptual *ad hoc*.

Esto nos pone, en términos de Hernández Sampieri et al., en un estado en que en nuestro país “tan sólo hay guías no investigadas e ideas vagamente relacionadas con el problema de estudio” (2014, p. 91), mientras que los antecedentes de Estados Unidos “no son aplicables al contexto en el cual habrá de desarrollarse el estudio” (p. 98). En ambos casos, según los autores, resulta procedente iniciar un estudio exploratorio que servirá “para identificar conceptos o variables promisorias, establecer prioridades para investigaciones futuras” (p. 91) y “preparar el terreno” para “investigaciones con alcances descriptivos, correlacionales o explicativos” (p. 90). Ahora bien, la literatura estadounidense y el marco conceptual aquí esbozado ya nos han permitido establecer algunas dimensiones de análisis, por lo que nos han dado “piezas y trozos de teoría con apoyo empírico moderado; esto es, (...) ciertas variables y generalizaciones. En estos casos, nuestra investigación puede iniciarse como descriptiva (...)” (p. 98).

Al resultar exploratorio y descriptivo, por lo tanto, este trabajo no ha postulado hipótesis como punto de partida. En efecto, según Schmitter, “existe un amplio rango de temas sociales y políticos para los cuales es posible conceptualizar las variables que podrían contribuir a una explicación, pero sin asignar a sus relaciones ningún tipo de estatus provisional del tipo “si tal cosa, tal otra”. Para esos temas, la lógica de investigación apropiada es una de descubrimiento y no de prueba” (2008, p. 271). Por eso se ha decidido en esta instancia no perseguir la hipótesis que podría derivarse de los trabajos norteamericanos y que indicaría que la configuración de la actividad del vicepresidente en gestión responde a la determinante derivada de la conducta del presidente.

Por esa misma razón el estudio tampoco ingresa en la dimensión propiamente política de las relaciones entre el presidente Macri y la vicepresidente Michetti, para las que sería posible aplicar los modelos de análisis de Serrafiero (1999) y, sobre todo, de Sribman (2010). En efecto, avanzar en esas constataciones implicaría desdibujar el foco de este trabajo en el plano de la gestión, pero corresponde tomar nota aquí de que un futuro trabajo comparativo con finalidades explicativas debería dar cuenta al menos de la configuración del nivel político en los casos a comparar, pues, de conformidad a toda la literatura tenida a la vista, este seguramente tenga un impacto sobre la configuración del nivel de gestión.

Se trata además de un estudio fundamentalmente cualitativo, pues procura “obtener datos (que se convertirán en información) de personas, seres vivos, comunidades, situaciones o procesos en profundidad”, concretamente, de un caso (Hernández Sampieri et al., 2014, p. 396), sin dejar por supuesto de apoyarse en información cuantitativa cuando esté disponible.

Marco y unidades de análisis

Las dimensiones, y las variables presentes en ellas, que se pueden identificar para emprender el análisis de la inserción vicepresidencial en la política exterior derivan inductivamente, o al realizar una cierta abstracción, de las claves y las crónicas que componen el estado de la cuestión, con el auxilio del marco conceptual ya esbozado. La primera dimensión tiene que ver con la actuación, agencia o actitud del presidente respecto a los vices en cuestiones de gestión, y consiste en clasificar u ordenar las conductas observadas por los diversos autores. De las lecturas realizadas se deduce que lo que modula o varía en estas acciones es la mayor o menor proximidad concedida al vice. Así, un extremo de inclusión se da cuando el presidente da acceso y puede decirse que, en alguna medida, *asocia* al vicepresidente a su círculo más íntimo de decisión y *policymaking*. El vice se convierte así en un consejero general del presidente, según la descripción de Neustadt (1992), entre otros. Es el modelo Mondale de la *White House Vice Presidency* identificado por Goldstein (2016).

Un poco menos íntima puede resultar *la asignación o la delegación*, por parte del presidente al vice, de alguna tarea, función o temática en especial (por ejemplo, Lechelt, 2009, p. 18). Esto puede incluir actividades en las que el vice reemplaza y/o representa al presidente, y en general son conceptualizadas por la literatura norteamericana con un prisma negativo, en la medida que hacen mella en la cercanía del vice al presidente, alejándolo de él para ocuparlo en asuntos de muy variada relevancia y, muchas veces, con

demasiada resonancia burocrática. Ahora bien, pueden hacer su aparición cuando el modelo Mondale no se da. En estos casos de asignación o delegación, los contornos de la materia delegada suelen ser definidos por el presidente y hay un interés del primer mandatario en su evolución. Un poco más lejos queda el vicepresidente en aquellos casos en los que el presidente lo *autoriza* a realizar algunas acciones (David, 1967, p.721), o *permite o tolera* (Goldstein, 1982, p. 146) las que está realizando. A diferencia del formato anterior, en este caso es más pasiva la actitud del presidente y más activa la del vice: aquel no asigna o delega activamente sino que se limita, ya sea a permitir, ya sea a no evitar que éste último actúe. En estos casos, el vicepresidente ha tenido o tiene más margen para configurar los contornos de su acción, pero ha quedado otro paso más alejado del presidente. Por último encontramos la exclusión total del vicepresidente de los espacios de gobierno, quedando como “un extraño” (Serrafero, 1999).

La segunda dimensión alude a lo que puede calificarse como de dominio del vicepresidente. La formulación de Light (1984) con su división en *recursos* como una base potencial y *estrategias* como las formas de su uso según los objetivos vicepresidenciales, puede resultar una modulación de variables útil en esta dimensión. Ahora bien, debido a que este autor la formula inductivamente a través de un análisis de dos casos con el foco puesto en su capacidad de influir en las decisiones del presidente, su enumeración⁴ requiere de algún tipo de clasificación y de algunas puntualizaciones y adaptaciones. Resulta posible entonces plantear al menos cuatro tipos de recursos: los de orden *personal*, que tienen que ver con la información, la experiencia en algún tema que menciona Light, pero también con la vocación, el interés, el prestigio o el reconocimiento. Los de orden *orgánico* son los que Light incluye en el concepto de “vicepresidencia institucional” y tienen que ver más que nada con un staff y un presupuesto propios, así como con los canales de acceso o de proximidad al presidente. Pero también deben incluirse los recursos *institucionales* que forman parte y emanan de la definición constitucional de la figura como integrante de una fórmula votada por todo el país, con la jerarquía de sucesor designado en la eventualidad de acefalía y como presidente de una de las cámaras del Congreso, así como otros que puedan asignarle leyes o decretos. Por último puede hacerse referencia a los recursos *políticos*, que tienen que ver con el “capital” del vicepresidente dentro de la administración, pero también su capital más allá de ese límite burocrático, por ejemplo partidario, coalicional, su *set* de interlocutores propios, etc.

⁴ Ver pp. 15 y 16 de este estudio. Se reiteran a continuación. *Recursos*: espacio en la Casa Blanca, presupuesto propio, designación y control de su staff y contacto del staff del vicepresidente con el staff del presidente. Se suman a partir de allí: tiempo, información, preparación, energía, proximidad, apertura del presidente y capital al interior de la administración. *Estrategias*: selección limitada de prioridades, construcción de coaliciones internas mediante el intercambio o la lealtad y mantenimiento de un perfil bajo.

Quizás es con respecto a las estrategias que el esquema de Light presenta las mayores dificultades para “migrar”, pues se halla muy determinado por sus dos estudios de caso (Rockefeller y Mondale). Sin embargo, dos de las que menciona pueden tener una capacidad analítica mayor con respecto a la inserción del vicepresidente en la gestión, si se hacen determinadas observaciones. En primer lugar, un movimiento importante del vice son los temas y tareas en los que busca y/o consigue enfocarse. Aquí puede haber una variación de aperturas entre un formato generalista al estilo de Mondale y como el que aconseja Neustadt (1992, pp. 128-131); un enfoque con una selección más ceñida a temas específicos a los que el vice “se conecta” desde una posición flotante (Lechelt, 2009, p. 66) pero sin atribución de responsabilidad o ascendente; y por último su asociación a temas en forma de portfolios o “*line-assignments*”, es decir, con la presencia de algún rol de supervisión (Baumgartner, 2017, p. 574) o conducción (Sribman, 2010, p. 121). Untermeyer se plantea aquí cuánto “poder burocrático” implica esa supervisión (1997, pp. 207 y 208). Más aún, es posible que el vicepresidente *construya* un portfolio en algún tema que no haya sido trabajado antes o que se quiera jerarquizar, etc. En segundo lugar, la estrategia de construcción de coaliciones internas puede tomarse si se la fortalece con las contribuciones del marco conceptual de las *policy networks*, redes de patronazgo (que remiten al *staffing* que pueda lograr el vice a través del “posicionamiento” de su gente, Sribman 2010, pp. 121 y 122), etc. y sus dinámicas ya reseñadas, donde las variaciones ocurrirán según las proporciones y los tipos de jerarquía y formalidad presentes en los vínculos.

La tercera dimensión tiene que ver con el espacio de actuación del vicepresidente en la gestión. Es aquí donde el marco conceptual hace uno de sus mayores aportes a este estudio al permitir, de la mano de conceptos como la diplomacia, ampliar el campo de acción o inserción para ir mucho más allá del presidente y su círculo inmediato. De esa manera se pueden concebir otros espacios que operen como campo de acción del vicepresidente, particularmente todas aquellas áreas del gobierno, otros poderes del Estado, sociedad civil y sector privado, que tienen agendas e interfase con el exterior, más allá de las cancillerías y del cuerpo del servicio exterior. La cuarta dimensión también se ha expandido más allá del momento decisional del presidente, para incluir ahora todos los momentos que pueden atravesar las políticas públicas y, en conjunción con la tercera dimensión, a los actores que operan en cada uno de esos momentos.

La esquematización del marco construido puede observarse a continuación en la Tabla 1. En principio, se considera que estas variables cualitativas son dicotómicas, entendiendo por ello que pueden producirse o no. En cada dimensión puede darse, por supuesto, más de una. Ahora bien, puede ocurrir que cuando están presentes, lo hagan con mayor o menor intensidad o frecuencia relativa. La configuración que ellas adopten

conforme vayan surgiendo indicadores de su presencia durante la exploración del caso, permitirá ir perfilando la caracterización del objeto, para cumplir con el objetivo de describir la inserción de la vicepresidente en la política exterior.

TABLA 1 - MARCO DE ANÁLISIS - INSERCIÓN DEL VICEPRESIDENTE EN LA POLÍTICA EXTERIOR

| | Dimensiones | | | |
|-----------|---|--|--|---|
| | Agencia del presidente | Agencia del vicepresidente | Espacio | Tiempo |
| Variables | <i>Inclusión del VP</i> | <i>Recursos</i> | <i>Gobierno</i> | <i>Etapas del policy cycle</i> |
| | <ul style="list-style-type: none"> • Asocia | <ul style="list-style-type: none"> • Personales | <ul style="list-style-type: none"> • Presidente | <ul style="list-style-type: none"> • Agenda |
| | <ul style="list-style-type: none"> • Delega o asigna | <ul style="list-style-type: none"> • Orgánicos | <ul style="list-style-type: none"> • Círculo presidencial | <ul style="list-style-type: none"> • Formulación |
| | <ul style="list-style-type: none"> • Autoriza, permite, tolera | <ul style="list-style-type: none"> • Institucionales | <ul style="list-style-type: none"> • Ministerios | <ul style="list-style-type: none"> • Decisión |
| | <ul style="list-style-type: none"> • Excluye | <ul style="list-style-type: none"> • Políticos | <ul style="list-style-type: none"> • Otras áreas y funcionarios | <ul style="list-style-type: none"> • Implementación |
| | | <i>Estrategias</i> | Congreso | <ul style="list-style-type: none"> • Evaluación, control |
| | | Identificación / selección de objetivos | Sociedad civil | |
| | | <ul style="list-style-type: none"> • Generalista | Sector privado | |
| | | <ul style="list-style-type: none"> • Enfocado | | |
| | | <ul style="list-style-type: none"> • Portfolio | | |
| | | Creación, gestión de una coalición | | |
| | | <ul style="list-style-type: none"> • Policy community | | |
| | <ul style="list-style-type: none"> • Red de patronazgo | | | |
| | <ul style="list-style-type: none"> • Jerarquía formal | | | |

La actuación referida a, y la propia de la vicepresidente, en esas cuatro dimensiones se observará a propósito de cuatro unidades de análisis. En concreto, su actuación predominante la constituyó una serie de *viajes de alto nivel* realizados entre 2016 y 2019. Los acontecimientos correspondientes a estas misiones se analizarán cualitativamente, pero también cuantitativamente en cuanto a sus objetivos, las comitivas que acompañaron a la vicepresidente y los interlocutores en el lugar de destino, en la medida que pueden proveer indicadores que ayuden a perfilar las dimensiones del análisis. Se indagará también

sobre su actividad internacional respecto del *Senado* de la Nación, que como vicepresidente de la Nación ella presidía según determina la Constitución Nacional. Además se suma su participación en la configuración de *dos portfolios* específicos de política pública, en estos casos interna: el de discapacidad y el de artesanado. Ambos tuvieron dimensiones internacionales que se manifiestan al analizar algunos indicadores de los viajes así como algunas instancias que tuvieron lugar en nuestro país.

Fuentes

Tal como se adelantó oportunamente, las indagaciones se sostienen en el análisis de fuentes documentales, tanto de normativa como de documentos de gestión (DGRI 2019a, 2019b y 2019c; Vicepresidencia 2019; ANDIS, 2019; Programa Artesanado Argentino, 2018; Memoria, 2017) y recortes de prensa, y también abrevan en una experiencia análoga, si bien no idéntica, a la observación participante (Hernández Sampieri et al., 2014. pp. 399-403).

En efecto, el autor de este estudio desempeñó funciones como parte del staff de la Dirección General de Relaciones Internacionales del Senado de la Nación (DGRI) entre abril de 2016 y diciembre de 2019. El área mencionada era directamente dependiente de la presidencia del cuerpo (DP 263/16), que como ya se dijo era desempeñada por la vicepresidente de la Nación. Esto implica, en cuanto a la reflexividad del observador, que las observaciones realizadas no se hicieron desde el punto de partida de un investigador, como puede ocurrir en estudios antropológicos, sino que se recibieron y configuraron a partir de una situación laboral dentro de un campo relacionado con el objeto de estudio. En términos de Hernández Sampieri et al., la participación podría calificarse como moderada, ya que en atención al área y al nivel funcional, no se realizó “en todas” las actividades (2014, p. 403).

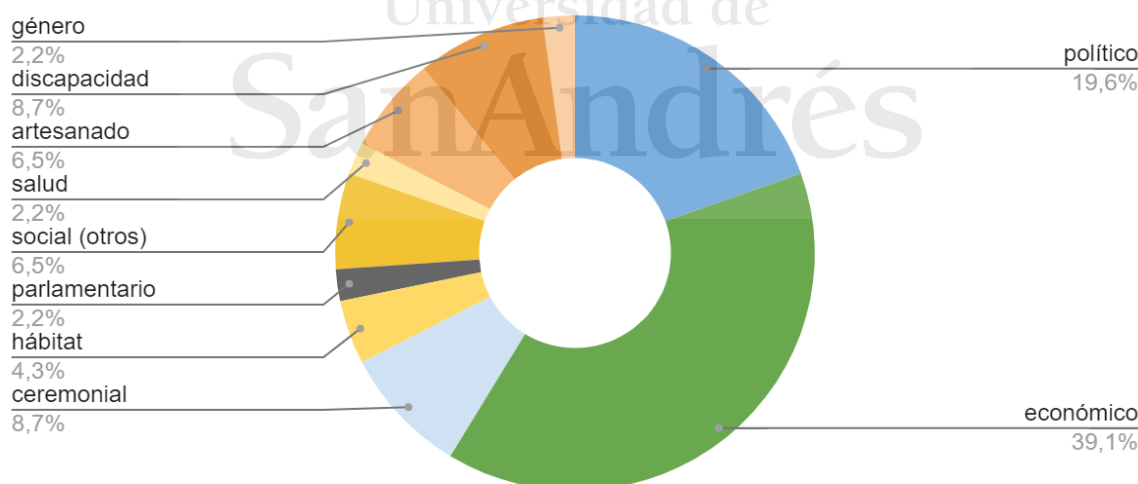
En ese marco laboral también se asignaron y realizaron análisis cualitativos y cuantitativos de algunas de las características de los viajes de la vicepresidente al exterior, algunos públicos (DGRI 2019a) y otros de uso interno (DGRI 2019b y 2019c), que sirven como insumos para este trabajo.

LA ACTUACIÓN VICEPRESIDENCIAL ENTRE 2015 Y 2019

Introducción

El informe DGRI 2019a consigna algunos datos que permiten caracterizar a la unidad de análisis que componen los viajes de la vicepresidente al exterior. Estos comenzaron a finales de enero de 2016 y fueron 34, a 46 destinos. El número neto de países visitados fue 32, con Estados Unidos (4 veces) y Japón (3 veces) a la cabeza. Si bien ese informe consigna una serie de objetivos definidos según el *tipo de actividad* predominante en cada viaje (agenda bilateral en un 53%, eventos en un 21%, cumbres en un 15%, etc.), conviene a este estudio clasificar a los objetivos en cuanto a los *temas* predominantemente asignados al viaje, con datos derivados de DGRI 2019c⁵. De esa clasificación emerge que el 39% de los 46 destinos fue visitado con objetivos económicos⁶. Los objetivos sociales, relacionados con agendas como las de discapacidad, artesanado, género, salud y hábitat, dan cuenta de casi un tercio de los destinos (30,4%). Le siguen los políticos, cuyo 19,6% corresponde a cumbres multilaterales, como la 72a sesión de la Asamblea General de la ONU en Nueva York en 2017, y a visitas bilaterales, especialmente a inicios de 2016. Solamente un 8,7% obedeció a objetivos netamente ceremoniales como la entronización del emperador de Japón en 2019, mientras que un 2,2% tuvo objetivos exclusivos de diplomacia parlamentaria.

GRÁFICO 2 - OBJETIVOS PREDOMINANTES DE LOS VIAJES VICEPRESIDENCIALES - 2016-2019



Fuente: elaboración propia con datos de DGRI 2019c

⁵ Los temas predominantemente asignados al viaje obedecen tanto al perfil de la *comitiva* que integró el viaje de la vicepresidente, como al perfil de los *interlocutores*, y finalmente al perfil de las *actividades* en el país de destino. Un tema predominante no implica que dentro del mismo destino no haya habido comitiva, interlocutores o actividades de otro tema.

⁶ Esto incluyó en dos destinos la firma de tratados internacionales por la vicepresidente (Memoria, 2017, p. 487). En Emiratos Árabes Unidos un Convenio para evitar la Doble Imposición (3 de noviembre de 2016, aprobado por ley 27.496 y en vigor desde el 4 de febrero de 2019) y en Qatar un Tratado sobre Promoción y Protección Recíproca de Inversiones (6 de noviembre de 2016, ingresado al Congreso el 3 de octubre de 2018 pero no aprobado aún).

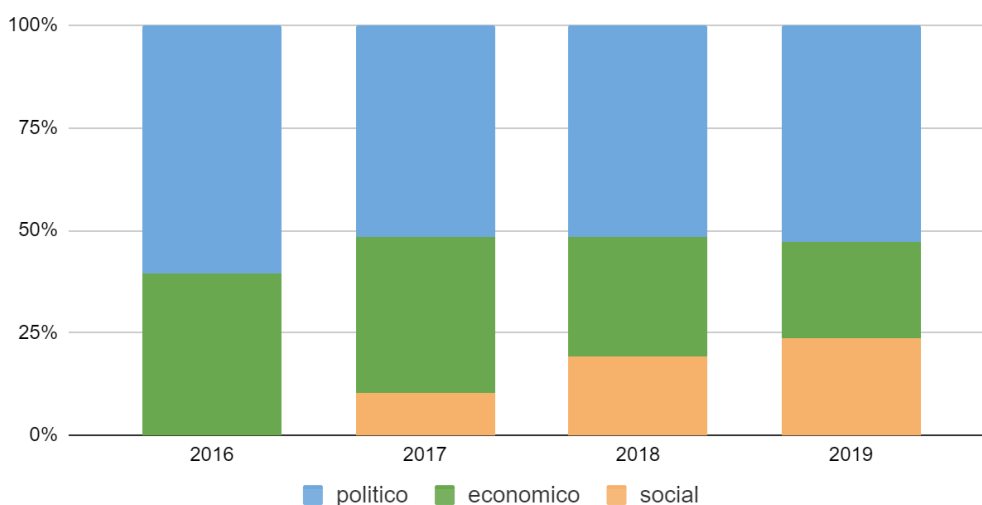
Una dimensión importante de los viajes tiene que ver con las comitivas. Una primera puntualización relevante es que la vicepresidenta definió que en sus viajes las comitivas estuviesen íntegramente compuestas por funcionarios públicos, por lo que salvo excepciones, no se hicieron viajes con representantes del sector privado o la sociedad civil. La comitiva más numerosa llegó a sumar un total de 15 funcionarios. Tomando las comitivas que acompañaron a la vicepresidenta en la totalidad de sus viajes, un 55% de los funcionarios fueron políticos, definidos como los integrantes de sus propias áreas en el Senado o en la vicepresidencia, que la asistieron en los viajes, como así también algunos funcionarios de las áreas políticas de la Cancillería. Más de un tercio (34%) correspondió a lo que en la DGRI se denominó “comitiva económica” (DGRI, 2019a), entendida como un grupo relativamente estable de funcionarios de áreas económicas, tanto de la Cancillería como del resto del gabinete y la administración pública, que tenían agenda en el exterior. Estos funcionarios tuvieron generalmente el rango de secretarios de Estado y, de los 46 destinos visitados por la vicepresidenta, integraron su comitiva en 16, es decir, en el 35% de los destinos, según información de DGRI 2019c.

Según datos de ese mismo documento, las áreas más representadas en esas comitivas económicas fueron la Secretaría de Relaciones Económicas Internacionales de la Cancillería⁷ (10 viajes), la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca (7 viajes), la Agencia Argentina de Inversiones y Comercio Internacional (5 viajes), la Secretaría de Política Económica (4 viajes) y la secretaria de Comercio, la de Industria y la de Minería (3 viajes cada una). Finalmente, un 11% de los funcionarios correspondió a áreas sociales como la Agencia Nacional de Discapacidad y el Programa Artesanado Argentino. Tomando solamente la totalidad de los viajes que incluyeron comitiva económica, la proporción de integrantes se modifica: 57% pasan a ser económicos y solo 39% políticos (DGRI, 2019c).

El análisis de la composición de las comitivas de la totalidad de los viajes a lo largo del tiempo revela que el componente económico fue más fuerte al inicio del mandato, mientras que el social fue adquiriendo relevancia hacia el final hasta equipararse con él. El componente político aparece relativamente constante ya que contabiliza a los funcionarios de apoyo de la vicepresidenta.

⁷ A través de diversos funcionarios, con rangos variados. Esta secretaría era denominada previamente “Secretaría de Comercio y Relaciones Económicas Internacionales” en el decreto 411/16 del 26 de febrero de ese año, y sus objetivos incluían intervenir en las misiones oficiales de tipo económico y comercial al exterior. Su nombre fue modificado por el decreto 583/16 del 15 de abril de ese año y sus objetivos fueron actualizados por el decreto 865/17 del 26 de octubre de ese año, incluyendo una fórmula específica de “(e)ntender en los aspectos relativos a la preparación y ejecución de las misiones económico-comerciales que realice la PRESIDENCIA DE LA NACIÓN, la VICEPRESIDENCIA DE LA NACIÓN y los Ministros, Secretarios y Subsecretarios del PODER EJECUTIVO NACIONAL al exterior.” Una fórmula casi idéntica pero precedida del verbo “intervenir” fue la que adoptó el decreto 174/18 del 2 de marzo de ese año como parte de los objetivos de la Subsecretaría de Relaciones Económicas Internacionales, área inserta en la Secretaría.

GRÁFICO 3 - COMPOSICIÓN DE COMITIVAS POR SECTOR Y POR AÑO - TOTAL DE VIAJES - 2016-2019



Fuente: adaptado de DGRI 2019c

Otra dimensión de los viajes tiene que ver con las contrapartes o interlocutores en el lugar de destino. En el caso de las contrapartes, se incluían no solamente funcionarios sino también actores del sector privado⁸ y de la sociedad civil, aunque las bases de datos disponibles no contabilizan a los del primero. En la totalidad de los viajes, 61% de los interlocutores fueron de carácter político, aunque cabe aclarar, además de lo consignado, que una serie de cumbres multilaterales a las que asistió la vicepresidente tienden a elevar esta proporción en detrimento de las otras. Ese porcentaje incluye 56 Jefes de Estado y/o de Gobierno, 19 vicepresidentes y 22 cancilleres. 24% del total de los interlocutores fueron de carácter social (esto incluye a funcionarios y miembros de la sociedad civil) y 15% económico. Considerando solamente los viajes con comitiva económica, la proporción de interlocutores económicos del sector público casi se duplica hasta llegar al 29%, superando a los sociales, aunque no a los políticos que alcanzan un 50% (DGRI 2019b).

⁸ Según el documento Vicepresidencia (2019), “(e)l modo principal de vinculación con el empresariado se daba a través de la realización de un seminario modelo” en el que la comitiva económica intercambiaba con el sector privado del país de destino información, proyectos, perspectivas, etc.

La vicepresidente también propuso al presidente, y obtuvo su asentimiento, para trabajar en dos áreas específicas, la discapacidad⁹ y el artesanado¹⁰ (NCN, 2019), con diversos formatos que implicaban para ella algún tipo de supervisión, por lo que podrían conceptualizarse como portfolios. Ambas líneas de trabajo, si bien tenían que ver con políticas públicas de carácter interno que no conciernen directamente al objeto de este estudio, tuvieron una dimensión internacional. En primer lugar, estuvieron desde 2016 en la agenda de los viajes de la vicepresidente, en función del intercambio de experiencias, políticas públicas comparadas y posibilidades de cooperación con los responsables de esas áreas en los países visitados (datos de DGRI 2019c consignan que ya en 2016 les correspondió un 12,3% de los interlocutores). Asimismo, nutrieron de modo creciente las comitivas, a medida que esas áreas se consolidaban en la burocracia argentina (ver notas al pie n° 9 y n° 10). En efecto, tal como se consigna en el Gráfico 3, sujetos vinculados a estas dos temáticas, conceptualizadas como sociales, fueron incrementando su participación en las comitivas de los viajes al exterior a partir de 2017, hasta llegar al 23,5% en 2019, equiparándose ese año con el porcentaje de funcionarios de áreas económicas. Fueron, finalmente, objetivo predominante en el 15,2% de los destinos (Gráfico 2).

Uno de esos viajes tuvo como destino la Cumbre Global de Discapacidad en 2018, un evento realizado en conjunto por una serie de organismos de la sociedad civil y el gobierno británico. Esta experiencia fue luego replicada por la vicepresidente en Buenos Aires en el año 2019, con un formato similar, cuyo proceso de organización tuvo como punto focal a la Agencia Nacional de Discapacidad (ANDIS, 2019, pp. 36-40), pero contó con el apoyo transversal de la Cancillería y otras áreas. La vicepresidente también realizó gestiones dirigidas a obtener el apoyo de la Corporación Andina de Fomento (CAF) para la

⁹ El Decreto 868/17, del 26 de octubre de ese año, creó el Plan Nacional de Discapacidad y una Comisión Interministerial en materia de Discapacidad, bajo la presidencia honoraria de la vicepresidente, “con el objeto de elaborar, propiciar y evaluar la planificación y ejecución coordinada” del plan. Con el cambio de gobierno, el decreto 774/20, del 24 de septiembre de ese año, suprimió esa Comisión y asignó sus funciones al titular de la Agencia Nacional de Discapacidad. Esta había sido creada mediante el Decreto de Necesidad y Urgencia 698/17 del 5 de septiembre de ese año (cuyo tratamiento por el pleno de las Cámaras aún está pendiente). Ubicada como organismo descentralizado en la órbita de la Secretaría General de la Presidencia, su cometido fue jerarquizar y “centralizar en un único organismo especializado todas las cuestiones vinculadas a las personas en situación de discapacidad, propiciando un conjunto de políticas públicas tendientes a la plena inclusión, en un marco de accesibilidad universal, autonomía e igualdad de oportunidades” (DNU 698/17). Ver también el documento ANDIS (2019).

¹⁰ El Programa Artesanado Argentino fue creado a instancias de la vicepresidente (Casa Rosada, 2018. Télam, 2018). Si bien se ubicaba también en el ámbito de la Secretaría General de la Presidencia, “articula(ba) con los diferentes Ministerios y organismos” (Vicepresidencia, 2019), tenía “la misión de generar una política pública integral y transversal que favorezca el desarrollo del sector productivo vinculado a la producción de artesanías argentinas” y contaba, entre sus objetivos, con el “desarrollo de mercados internos y externos” (Resolución de la Secretaría General de la Presidencia 327/18 del 18 de julio de ese año). Ver también el documento Programa Artesanado Argentino (2018).

realización del Estudio Nacional sobre el Perfil de las Personas con Discapacidad (INDEC, 2018. Vicepresidencia, 2019). Finalmente, movilizó gestiones que permitieron diseñar tres proyectos de cooperación en materia de discapacidad y concretar su financiamiento internacional por el Fondo Especial Japonés para la Reducción de la Pobreza (JPO) que administra el Banco Interamericano de Desarrollo (BID): uno con la Agencia Nacional de Discapacidad como beneficiario, y otros dos con beneficiarios de la sociedad civil (ANDIS, 2019, p. 39).

Con respecto al Programa Artesanado Argentino, su dimensión internacional, además de lo ya puntualizado acerca de los viajes, tuvo que ver con su objetivo de promover la comercialización de los productos seleccionados y curados en el marco del programa, en los mercados del “lujo sustentable”, la “moda ética” y el “comercio justo”, tales como las ferias de diseño internacionales (Vicepresidencia, 2019), como la de Nueva York, que contó con la asistencia de la vicepresidente durante el año 2019 (El Economista, 2019).

En cuanto al Senado, este tiene, en la política exterior, atribuciones en el proceso decisorio interno, tales como la autoridad exclusiva para aprobar las designaciones presidenciales de diplomáticos (artículo 99 inciso 7 de la Constitución Nacional) y, junto a la Cámara de Diputados, la aprobación de los tratados internacionales (artículo 75 incisos 22 y 24) y otras relativas a la defensa (artículo 75, incisos 25 a 28). Sin embargo, y salvo situaciones puntuales, las cuestiones relativas a la negociación parlamentaria fueron, por lo general, consideradas por la vicepresidente como propias de la esfera de los legisladores y, como parte de una división del trabajo que se fue configurando con el tiempo, fueron circulando a través del presidente provisional del Senado¹¹ y los jefes de bloque (Clarín, 2019. Para una evolución comparable en Estados Unidos, ver Baumgartner, 2017, p. 575). La vicepresidente se enfocó en los aspectos administrativos (Clarín, 2019), así como en la representación de la institución, que su Reglamento le atribuye en tanto presidente del Senado en sus artículos 36 y 37. Ese carácter estuvo presente en casi todos sus viajes internacionales, configurando parte de sus agendas e interlocutores (23,6% de interlocutores del total de los viajes correspondieron al ámbito legislativo según datos de DGRI 2019c). Ese rol motivó, además, a casi la mitad de los visitantes del exterior recibidos en audiencia en Buenos Aires (DGRI 2019a), y otras iniciativas como la participación de Michetti en la Cumbre de Mujeres Presidentes de Parlamentos realizada en Emiratos Árabes Unidos en 2016, y también en el P20, reunión de los presidentes de parlamentos del G20 llevada a cabo en Buenos Aires en 2018. También implicó la firma de convenios interparlamentarios, como aquellos realizados con la Knesset de Israel y la Cámara de

¹¹ Un senador, electo por sus pares para reemplazar en sus ausencias al vicepresidente de la Nación (presidente nato del cuerpo), según el art. 58 de la Constitución Nacional.

Consejeros de Marruecos, y la creación de un registro de todos ellos en el Senado (DP 577/16).

Ahora bien, es importante puntualizar que los organismos e instancias propios de la diplomacia parlamentaria también están dirigidos casi en su totalidad a la participación y el intercambio de delegaciones compuestas por legisladores. Por esa razón, una de las primeras medidas consistió en agrupar en un área autónoma aquellos componentes del organigrama del Senado que tenían iniciativa y gestión en esos ámbitos, incluyendo la misión de asistir a los parlamentarios miembros de las delegaciones argentinas. Así fue creada la Dirección General de Diplomacia Parlamentaria (DGDP), que fue colocada bajo dependencia de la Secretaría Parlamentaria, y a la que la vicepresidente redireccionaba la implementación de agendas e iniciativas relativas a la diplomacia entre legisladores que surgían en sus viajes o audiencias. La DGRI quedó redimensionada a la asistencia puntual de la presidencia en el aspecto internacional, tanto hacia el interior del Senado mediante iniciativas y programas relacionados con la agenda internacional y de política exterior con incidencia parlamentaria (como el Observatorio de Política Internacional del Senado), como hacia la ya mencionada actuación exterior de la presidencia en representación del cuerpo (DP 263/16).

El presidente

Si bien la vicepresidente tenía reuniones periódicas a solas con el presidente y participaba de las reuniones de gabinete, resulta más difícil afirmar que estuviera asociada a lo que, a lo largo del mandato, se fue configurando como un “*presidential policy process*” en política exterior (Lechelt, 2009, p. 19. Kengor, 2000a, p. 31). En este ámbito se desarrolló, por un lado, una “diplomacia presidencial” cuyo diseño institucional involucró a la Secretaría General de la Presidencia (Decreto 255/15) y especialmente a la Secretaría de Asuntos Estratégicos de la Jefatura de Gabinete de Ministros (Decretos 151/15 y 174/18). En efecto, esta última secretaría tuvo desde 2015 el objetivo de “(c)oordinar la agenda de vinculación internacional e institucional del Presidente y el Jefe de Gabinete de Ministros” y, más expresamente desde 2018, el de “(i)ntervenir en la coordinación estratégica en temas de diplomacia presidencial”. Por otro lado y más allá de la diplomacia, el decreto 174/18, al consagrar para la mencionada secretaría el rol de intervención y los de planificación, seguimiento y evaluación en temas de estrategia internacional y de seguridad nacional, delineó un circuito en política exterior alrededor del presidente, integrado por el Jefe de Gabinete, el Secretario de Asuntos Estratégicos y el Canciller. Asimismo, el 13 de diciembre de 2016, al cumplirse un año de la asunción del presidente, el poder ejecutivo dio a conocer

una sistematización de 100 objetivos prioritarios de gobierno agrupados en 8 ejes estratégicos. El octavo consistía en la “inserción inteligente al mundo” y definía un conjunto de prioridades en política exterior agrupadas en los objetivos 95 a 100 (inserción política, acuerdos económicos internacionales, incorporación a la OCDE, cambio climático, organización de OMC y G20 en Argentina y marca país). Las áreas con responsabilidad primaria eran la Cancillería, la Jefatura de Gabinete, la Secretaría General de la Presidencia y se sumaban los ministerios de Producción y de Hacienda (Carelli Lynch, 2016).

En cuanto a los viajes, aquellos en los que la vicepresidente reemplazó al presidente (básicamente cumbres multilaterales de tipo político y viajes ceremoniales) dependieron de una *delegación* explícita, como también una primera serie de asignaciones de viajes a América Latina con contenido político, que ocuparon el primer trimestre de 2016. De algunas entrevistas concedidas por la vicepresidente se desprende que el presidente también “le pidió que, tras su primera gira por Latinoamérica, hiciera su siguiente salida a Corea del Sur y Japón” (Télam, 2016). Hubo por lo tanto una primera delegación o asignación directa de un viaje de contenido económico a esos dos países. Ahora bien, en general los viajes con objetivos económicos habrían derivado de un acuerdo inicial entre el presidente y la vice sobre las actividades a desarrollar por ella en la gestión (Di Marco, 2017. Canosa, 2017). Aquel entendimiento habría operado como una *autorización* del presidente, un paraguas bajo el cual se generó un espacio para la iniciativa de la vicepresidente, más allá de asignaciones específicas. En efecto, algunas observaciones efectuadas a lo largo del período permiten consignar que la configuración de aquel primer viaje a Asia Oriental emergió para los participantes como “un modelo a replicar” en otros destinos, reiteraciones que la vicepresidente emprendió en uso del espacio concedido, con el concurso de la Cancillería (ver nota al pie n° 7).

Por último, también se puede identificar una actitud de *autorización*, más que de delegación, en la conformación de los portfolios de discapacidad y artesanado, donde el primer movimiento fueron iniciativas de la vicepresidente, que el presidente reconoció y cuyo despliegue permitió, aunque sin atribuirle funciones administrativas o burocráticas directas sobre ellas (Untermeyer, 1997, pp. 207 y 208).

La vicepresidente

Con respecto a la variable recursos, la primera observación tiene que ver con lo personal: la vicepresidente había participado como vicejefa de gobierno de la ciudad de Buenos Aires de la gestión del ejecutivo, con la asignación de diversas áreas, por lo que derivó de ello una vocación por repetir un perfil similar en la vicepresidencia (Canosa, 2017).

En cuanto a los viajes propios de la política exterior, Michetti traía consigo, también como recurso personal, una formación en relaciones internacionales y se había desempeñado a lo largo de su carrera profesional en diversos roles relacionados con el comercio exterior (Casa Rosada, 2016), por lo que tuvo una inclinación y, por lo tanto, un objetivo de participar de la agenda internacional del gobierno que integraba (Vicepresidencia, 2019, pp. 8 y 9). El recurso más importante a este respecto, de todos modos, era de naturaleza institucional y se cifraba en las virtualidades propias del cargo de vicepresidente de la Nación. La vicepresidencia cuenta con algunas ventajas derivadas de su configuración institucional, que en materia internacional tienen que ver con el rango (Goldstein, 1982, p. 140) y con su doble carácter de parte del binomio presidencial y de presidente del Senado. Esto puede observarse con respecto a los interlocutores o contrapartes de los viajes: las cifras ya consignadas nos hablan de una importante cantidad de jefes de Estado y de gobierno, pero también de titulares de parlamentos, parlamentarios y ministros. La interacción de todos ellos con la vicepresidente y sus comitivas venía, por decirlo de algún modo, impuesta por los *status* institucionales propios de ella como cabeza de delegación. Al mismo tiempo, esa institucionalidad le confería, a los ojos de las contrapartes, acceso al presidente, una particular vocería de la administración y una vista panorámica sobre el Congreso y sobre la situación general del país.

En cuanto a recursos de tipo orgánico, la vicepresidente tuvo espacio y personal en la Casa Rosada (una secretaria privada designada mediante decreto 241/15), y además pudo, en la mayoría de las ocasiones, contar con otros desde su posición como presidente del Senado. En efecto, dado que ese último carácter institucional estaba presente y moldeaba parte de la agenda y los interlocutores de sus viajes internacionales, pudo acudir en parte de ellos al apoyo orgánico de la DGRI y otras áreas del cuerpo.

Con respecto al portfolio de artesanado, el programa ya mencionado contaba con algunos recursos de tipo orgánico, principalmente un pequeño staff. Si bien se hallaba en el marco de la Secretaría General de la Presidencia, la vicepresidente, a partir del recurso personal de haber sido la iniciadora y promotora del programa, conservaba un rol de supervisión reconocido sobre su desarrollo y en la selección y funcionamiento de su equipo. En el caso de la discapacidad, su ascendiente personal en la materia estaba reconocido por la atribución de la presidencia del Comité Interministerial encargado del Plan Nacional de Discapacidad, un recurso de tipo institucional que le permitía impulsar diversas iniciativas en el área, contando con el concurso orgánico de la Agencia Nacional de Discapacidad, aún sin estar integrada en el organigrama de la misma (ver notas al pie n° 9 y n° 10). Más aún, dentro de los 100 objetivos prioritarios de gobierno, el cuarto eje (desarrollo humano sustentable) contemplaba en el objetivo 67, "Política Nacional de Discapacidad", la

intervención de la vicepresidente junto con el ministerio de Desarrollo Social (Carelli Lynch, 2016).

Más complejo resulta hablar de recursos políticos, ya que al interior del partido de gobierno, la gravitación interna de la vicepresidente se había visto afectada por la victoria de su contendiente partidario en las PASO de 2015 para la elección de la jefatura de gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Di Marco, 2017). Mientras tanto, hacia fuera de la administración, el gobierno no contaba con una mayoría en el Senado que pudiera traducirse en grandes recursos políticos, al tiempo que, como ya se puntualizó, la negociación parlamentaria en ese ámbito circuló por lo general a través de su presidente provisional y los jefes de bloque (v. *supra* p. 42 y Clarín, 2019).

La estrategia de la vicepresidente fue en primer lugar la selección de objetivos y temas en los que enfocarse y construir acciones, de manera independiente con respecto al Senado, en el marco de su supervisión reconocida en los portfolios de discapacidad y artesanado y bajo la autorización del presidente en los viajes internacionales de componente económico. Con respecto tanto al Senado como a los portfolios, persiguió diversas posibilidades de actuación internacional que derivaban naturalmente de ellos, como las cumbres, ferias, iniciativas y proyectos de cooperación mencionados precedentemente. En el caso del Senado a través de sus propios recursos institucionales y orgánicos como su presidente, y en el caso de los dos portfolios sociales, a falta de atribuciones jurídico-burocráticas, a través de la influencia que sus recursos personales en artesanado y discapacidad, e institucionales en esta última, le permitían ejercer sobre la agenda y los recursos orgánicos de cada área.

Con respecto a las misiones internacionales, el objetivo de la vicepresidente fue desarrollar una “vinculación directa” y una “participación” en “la política de inserción económica y comercial de la Argentina en el mundo” (Vicepresidencia, 2019, pp. 8 y 9). El enlace de la vicepresidente con el esquema de objetivos e instituciones delineado para esta política dentro del octavo eje estratégico de gobierno (v. *supra* p. 44 y Carelli Lynch, 2016), no tomó la forma propia de la atribución de responsabilidad al estilo de un portfolio, sino que más bien fue concebido por ella misma como un “acompañamiento” a la labor del presidente, en los objetivos económicos integrados en ese eje (DGRI 2019a, pp. 14 y 15. NCN, 2019. Canosa, 2017. Di Marco, 2017).

Para profundizar en el formato que adoptó ese acompañamiento con base en los recursos ya mencionados, corresponde puntualizar que a partir del mencionado entendimiento con el primer mandatario y de la experiencia inicial del viaje a Japón y Corea del Sur de 2016, la vicepresidente se embarcó en la construcción de una red más durable

con los secretarios de Estado y otros funcionarios de las áreas económicas que la habían acompañado en esa primera experiencia. En efecto, la repetición de las interacciones formales e informales entre los integrantes de aquella primera comitiva permitió la reproducción del mecanismo en otras 15 oportunidades hasta el final del mandato. Esas interacciones reiteradas, sumadas a los consensos sobre la política en general, la política exterior en particular y la misión a realizar en los viajes, permiten hablar de la conformación de una pequeña *policy community* en aspectos económicos de la política exterior.

En el núcleo de la misma había una puesta en común de los recursos de los integrantes (Rhodes, 2008). En efecto, el carácter institucional de la vicepresidente convertía a los viajes en visitas de alto nivel y ello, según lo compartido en conversaciones informales y lo observado en diversas ocasiones, “agregaba valor” para los integrantes de las comitivas. Ese carácter permitía a los secretarios de Estado participar de reuniones en otros países con interlocutores de mayor rango que el propio, desde ministros hasta Primeros Ministros, lo que representaba el potencial de empujar más lejos y más arriba las agendas de sus áreas en la trama burocrática del país de destino y facilitar decisiones. Además, como ya se consignó anteriormente, aún en viajes con alto componente de comitiva económica, hubo una gran proporción de interlocutores políticos. Dicha proporción superaba en ocasiones a los interlocutores económicos, si bien cada componente de la comitiva tenía reuniones con sus contrapartes. Esto permitía también a los secretarios de Estado difundir sus agendas hacia funcionarios con representación política, parlamentaria y electoral, allende la conducción burocrática de carteras específicas. Al mismo tiempo, el desembarco conjunto de áreas como energía, minería, industria, agroindustria, inversiones, etc., encabezados por la número dos del ejecutivo, reforzaba la importancia de la visita en la agenda del país de destino y potenciaba mutuamente las agendas de cada uno de los funcionarios que viajaban, facilitando *issue linkages*. La Cancillería, en particular, aportaba la infraestructura institucional y la autoridad (Sending et al., 2015, pp. 14 y 16) propias de sus funciones (ver nota al pie n° 7), incluyendo al servicio exterior. Finalmente, todos los actores de la red, cada uno en los contornos propios de su agenda y sus funciones, hacían su contribución a los objetivos económicos de la política exterior. La vicepresidente en particular definía de este modo una línea de acción que le permitía perfilar parte de su rol dentro de la administración y concretar su objetivo de “acompañamiento” a la labor internacional del presidente.

Dentro de esta *policy community* había elementos jerárquicos y no jerárquicos, así como elementos formales y no formales, aunque no todos en la misma proporción. En efecto, las relaciones de la vicepresidente con los secretarios de Estado no respondían a una jerarquía formal, ya que Michetti no tenía atribuciones burocráticas o administrativas

con respecto a las áreas y cargos desempeñados por ellos. Tampoco puede hablarse de jerarquías informales como el patronazgo político o partidario.

Había, no obstante, una tendencia a la jerarquía (Rhodes, 2008) dentro de la red y sobre la base formal del carácter institucional de la figura vicepresidencial, pero especialmente sobre la base de elementos menos formales. Estos últimos se cifraban en los roles que, en términos de Capano y Galanti (2015) pueden darse dentro de una red. En primer lugar, la vicepresidente tuvo el papel de emprendedora, en la medida que fue el punto focal que impulsó la reiteración de los contactos y, por ende, la creación de una red relacionada con sus viajes que no existía previamente. Asimismo, asumió un cierto papel de liderazgo de red, al infundir una visión y un valor propio al conjunto, una identidad de grupo (Capano y Galanti, 2015). Por estas razones, si bien no hacía un seguimiento jerárquico/burocrático de los temas tratados en cada viaje por cada secretario, sí asumía la función de informar al presidente de los pormenores de cada misión al regreso, y por lo tanto podía requerir información y se convertía, de ese modo, en un punto de circulación de información dentro y fuera de la red.

Las relaciones eran notoriamente más horizontales entre el resto de los integrantes de las comitivas. En este caso otro elemento que los amalgamaba, de tipo informal, se cifraba en biografías y carreras profesionales que, además de coincidir en ese momento, lo habían hecho en momentos anteriores. Eso permite hablar de una red de pares (Gené, 2019), en la que los vínculos del Director General de Relaciones Internacionales del Senado, con trayectoria en el ecosistema de las relaciones exteriores y del servicio exterior, se activarían, con respecto a las misiones de las que fue parte, para asistir a la vicepresidente como interlocutor en la red y con un papel muchas veces semejante al de un facilitador (Klijn, 2008) o al de un “armador” (Gené, 2019).

A todos estos elementos deben agregarse otros, menos horizontales y más formales, derivados de la ya mencionada infraestructura y autoridad provistas por la Cancillería. En ese sentido, las funciones y la presencia de la Secretaría y de la Subsecretaría de Relaciones Económicas Internacionales en las misiones económicas y comerciales al exterior (ver nota al pie n° 7), les permitieron incidir en la reiteración y en la organización de los viajes, así como asumir un rol en la continuidad y reproducción de la red, atravesando los cambios de gabinete ocurridos en 2018.

Espacio

Lo ya consignado a propósito de las previas dimensiones permite ir configurando el espacio donde se desarrolló la acción de la vicepresidente en política exterior, en términos

de los actores que lo integraron. Una primera aseveración, que distingue al caso de Michetti del modelo de Mondale o de la *White House Vice Presidency* (Goldstein, 2016), así como de la centralidad presidencial de sus análisis, es que ni el presidente ni su círculo inmediato fueron parte constitutiva de ese espacio.

Los espacios de actuación más relevantes de la vicepresidenta en la política exterior fueron principalmente dos, ambos dentro del resto del gobierno o poder ejecutivo. En primer lugar, en los temas económicos el espacio de actuación de la vicepresidenta se ramificó en el resto de la administración, particularmente la Cancillería y los ministerios de Producción y Hacienda (áreas involucradas en los objetivos más propiamente económicos del eje estratégico de gobierno n° 8), con la participación de los secretarios de Estado en sus viajes y la conformación de una red con las características ya mencionadas. Esta se insertó a su vez dentro de la práctica, el espacio o la infraestructura más “institucionalizada” (Sending et al., 2015) de la diplomacia de viajes de alto nivel con contenido económico y comercial (Nitsch, 2005).

En segundo lugar, los espacios relacionados con los portfolios de discapacidad y artesanado, dos temas predominantemente sociales. En estos casos, los sujetos o actores eran funcionarios del Programa Artesanado Argentino y de la Agencia Nacional de Discapacidad, ambos en el marco de la Secretaría General de la Presidencia, con quienes la vicepresidenta interactuaba a propósito de esas políticas públicas. En materia internacional, las iniciativas como la Cumbre Global de Discapacidad en Buenos Aires o los proyectos de cooperación internacional involucraron también a otras áreas técnicas de la administración pública. La acción exterior en ambos portfolios implicó, además, interacciones con actores de la sociedad civil de nuestro país, tales como los beneficiarios de los proyectos de cooperación técnica en discapacidad, así como las ONGs dedicadas a esa problemática que participaron de la organización de la cumbre en Buenos Aires, o los sujetos cuya producción artesanal tuvo, a través de la curaduría del Programa Artesanado Argentino, difusión en determinadas instancias internacionales como ferias, reuniones, etc.

El mencionado acuerdo inicial entre el presidente y la vicepresidenta respecto de su participación en la diplomacia del gobierno, así como la acogida favorable de su iniciativa y su ascendiente respecto de los dos portfolios sociales, impactaron favorablemente en la disposición de todos los miembros de la administración que interactuaron con ella, y de los ministros en cuyas carteras revistaban, hacia la actuación de la vicepresidenta, recordando lo puntualizado por Goldstein acerca de que los miembros del ejecutivo “siguen las señales del presidente” con respecto al vice (1982, p. 148).

La diplomacia parlamentaria, en la medida en que su carácter de presidente del

Senado configuraba en parte la agenda de los viajes, así como implicaba su participación en determinados foros reservados a los presidentes de los cuerpos y también podía derivar en la viabilización de convenios o actividades conjuntas, también permite hablar del Congreso como un ámbito u ocasión de trabajo de la vicepresidente en el plano internacional. De todos modos, el grueso de la diplomacia parlamentaria circuló por definición a través de las delegaciones de miembros del Congreso a los organismos e instancias propias de esa actividad que congregan a los parlamentarios, tales como el Parlantino, EuroLat, los Grupos Parlamentarios de Amistad, etc., de las que la vicepresidente no era parte.

Por último, el servicio exterior asistió de manera constante la actuación de la vicepresidente, tanto en las misiones económicas como en la dimensión internacional de los portfolios sociales y en las actividades de diplomacia parlamentaria, por medio de la acción de su personal en Buenos Aires y de los embajadores y demás funcionarios acreditados en los países de destino.

Tiempo

En diversas conversaciones con este autor y otros actores, el Director General de Relaciones Internacionales del Senado solía describir a los secretarios de Estado como aquellos que “empujan los papeles”. Esta referencia coloquial transmitía la creencia en el hecho de que los secretarios de Estado tienen, dentro de la burocracia, una posición importante en la viabilización, y por lo tanto en la implementación, de diversas decisiones, políticas y proyectos y, por lo tanto, convertían en acción la orientación general de la política exterior del gobierno, dirigida a dinamizar el comercio exterior y atraer inversiones. La inclusión de los mismos en las comitivas de los viajes de la vicepresidente trae a la mente la afirmación de Mondale sobre sus viajes como “*action-forcing events*” (Lechelt, 2009, p. 56). Por supuesto la vicepresidencia, al no tener el control administrativo y formal de estas áreas, no efectuaba por sí misma acciones específicas de implementación de la política exterior en esos temas, pero al mantener una red de funcionarios en temáticas similares y mutuamente reforzados que sí lo hacían, contribuía con la implementación de la política exterior en los términos ya puntualizados.

Al mismo tiempo, como ya se mencionó, los viajes en sí mismos constituían formas de generar, impulsar o combinar agendas de los actores nacionales con las contrapartes en los países de destino. Más aún, las cuestiones bilaterales con esos países se veían dinamizadas dentro de la agenda de política exterior de nuestro país por los viajes encabezados por la vicepresidente. Una de las virtualidades de este efecto tenía que ver

con la relación de los viajes de Michetti con los de Macri: según DGRI 2019a, “de los 17 destinos coincidentes (entre ambos funcionarios), la señora VP anticipó la llegada del presidente en 8” (p. 15), por lo que los temas tratados en los viajes de la vicepresidente podían incidir en la agenda de los viajes posteriores del presidente a los mismos destinos.

En cuanto a su iniciativa y su posición sobre los portfolios de discapacidad y artesanado, la vicepresidente pudo, aún sin atribuciones jurídicas directas, incidir en la agenda, el diseño, la decisión, la ejecución y la evaluación de algunas acciones, como la ya mencionada Cumbre Global de Discapacidad, los proyectos de cooperación técnica en discapacidad o la promoción comercial en el marco del Programa Artesanado Argentino.

En la diplomacia parlamentaria, la vicepresidente tuvo incidencia en la apertura de nexos y agendas de cooperación con los parlamentos de los países destino de sus visitas, pero la implementación de las mismas circulaba mayoritariamente, como ya se puntualizó, por canales propios de los legisladores y ajenos a la vicepresidencia, que también impulsaron de manera autónoma sus propias iniciativas.

Recapitulación

En la primera dimensión es posible encontrar una actuación presidencial respecto a la vicepresidente configurada en términos tanto de asignaciones específicas (casi todos los viajes políticos y todos los ceremoniales, es decir, poco más de un cuarto de los viajes) como, sobre todo, de autorización de diversas acciones e iniciativas que provinieron de ella (el resto de los viajes y las iniciativas internacionales realizadas en Buenos Aires). Por el contrario, no se configuran los extremos de una actividad de asociación al círculo inmediato de las decisiones presidenciales en política exterior, por un lado, ni de exclusión total de la vicepresidente de la administración, por el otro. La agencia propia de la vicepresidente se sustentó en recursos eminentemente institucionales, pero también personales y orgánicos, algunos concedidos por el presidente y otros propios.

A partir de la delegación presidencial de un primer viaje con una comitiva económica, tanto la vicepresidente como los integrantes de la comitiva fueron conformando una pequeña pero compacta red, consistente con la definición de una *policy community*. Los viajes y las comitivas de los viajes, en función de los actores que formaron parte de ellos, hablan del espacio del poder ejecutivo y de tiempos de implementación de la política exterior, especialmente económica, definida por el presidente. La red contó con los recursos de todos los participantes, se sostuvo en el consenso de objetivos y en los vínculos formales e informales de sus integrantes y se insertó en las prácticas institucionalizadas de los viajes de alto nivel y de las misiones económicas. Estos últimos remiten al concepto de

diplomacia como espacio o infraestructura en la que se insertan actores no pertenecientes a las burocracias diplomáticas, como, en este caso, la vicepresidente y los secretarios de Estado. Puede decirse entonces que la inserción de Gabriela Michetti en la política exterior tomó la forma de la diplomacia, en el ámbito del poder ejecutivo y por medio de la configuración de una red, pero no de un portfolio bajo su supervisión, en un tema específico, el económico.

Con respecto a discapacidad y artesanado, áreas de política interna también ubicadas en el poder ejecutivo, su actuación derivó de iniciativas propias que fueron receptadas y autorizadas por el presidente. Los formatos de atribución de estas áreas, aún sin dependencia administrativa, implicaban un ascendiente o supervisión para la vicepresidente que permite hablar de la configuración de portfolios. En ellos impulsó, por ende, iniciativas en interfase con el exterior, algunas con participación de la sociedad civil de nuestro país. Estas iniciativas fueron ocupando mayor espacio en su agenda internacional con el avance del mandato. Si bien la vicepresidente pudo incidir en todo su ciclo, su vinculación con el exterior también remite a las prácticas de la diplomacia. En estos casos, entonces, no hablamos de la configuración de una red en un tema específico sino de la atribución de portfolios donde se persiguió una dimensión internacional.

En resumen, entonces, Gabriela Michetti se insertó en la política exterior a través de una diplomacia predominantemente ejecutiva, autorizada por el presidente, de red en temas económicos y de portfolios en temas sociales, y en menor medida de actividades delegadas por el presidente y acciones propias de diplomacia parlamentaria. La Tabla 2 de la página siguiente expresa, a modo de “mapa de calor” con el resaltado de las variables más frecuentes o intensas, la cartografía o configuración específica, para Gabriela Michetti, de las dimensiones relacionadas con la inserción de los vicepresidentes en política exterior.

TABLA 2 - INSERCIÓN DE LA VICEPRESIDENTE EN LA POLÍTICA EXTERIOR - 2015-2019

| | Dimensiones | | | |
|-----------|------------------------------------|---|-------------------------------------|--------------------------------|
| | Agencia del presidente | Agencia de la vicepresidente | Espacio | Tiempo |
| Variables | <i>Inclusión del VP</i> | <i>Recursos</i> | <i>Gobierno</i> | <i>Etapas del policy cycle</i> |
| | • Asocia | • Personales | • Presidente | • Agenda |
| | • Delega o asigna | • Orgánicos | • Círculo presidencial | • Formulación |
| | • Autoriza, permite, tolera | • Institucionales | • Ministerios | • Decisión |
| | • Excluye | • Políticos | • Otras áreas y funcionarios | • Implementación |
| | | <i>Estrategias</i> | Congreso | • Evaluación, control |
| | | Identificación / selección de objetivos | Sociedad civil | |
| | | • Generalista | Sector privado | |
| | | • Enfocado | | |
| | | • Portfolio | | |
| | | Creación, gestión de una coalición | | |
| | | • Policy community | | |
| | • Red de patronazgo | | | |
| | • Jerarquía formal | | | |

CONCLUSIONES

Este trabajo se planteó como punto de partida las siguientes preguntas: ¿se ha configurado en Argentina alguna práctica vicepresidencial en tareas de gobierno? ¿En qué áreas? ¿Cuáles son las dimensiones en las que se despliega y manifiesta la configuración de esas prácticas? ¿En qué espacios, con qué actores y en qué momentos de la gestión se producen? ¿Qué actitud toma el presidente y qué acciones despliega el vice en los casos en que esas actividades de gestión se han configurado? La finalidad era complementar el foco eminentemente político de los trabajos sobre la vicepresidencia en nuestro país y América Latina, dirigiendo la perspectiva hacia la gestión.

Para responder aquellas preguntas, una primera revisión de la literatura reforzó la idea de la gestión como un espacio determinado, y permitió formular la aparición de los vicepresidentes en él en términos de inserción en ese espacio. Ello permitió delinear un primer formato del objeto de estudio resultante de las preguntas iniciales: *la inserción de los vicepresidentes en la gestión*. Ahora bien, la ausencia de estudios empíricos sobre este tema en nuestro país sugirió la conveniencia de encararlo mediante un estudio de caso, con un diseño eminentemente exploratorio y descriptivo. El caso seleccionado fue el de la vicepresidenta argentina Gabriela Michetti, durante su mandato 2015-2019, y en el ámbito de gestión de la política exterior.

De un análisis más profundo de la literatura se construyeron cuatro dimensiones de análisis (agencia del presidente, agencia del vicepresidente, espacio y tiempo), no obstante limitadas por la configuración del fenómeno en los Estados Unidos. El recurso a una serie de conceptos adicionales permitió ampliar el alcance de esas cuatro dimensiones, posibilitando la descripción de otros fenómenos menos centrados en la figura y la decisión presidenciales en política exterior.

Fortalecido de este modo el marco de análisis, fue posible descubrir en el caso en estudio una serie de prácticas de la vicepresidenta en tareas de gobierno asociadas a la política exterior. A partir de algunas delegaciones puntuales, pero especialmente de la anuencia general del presidente, Gabriela Michetti se insertó en la política exterior, tanto al perseguir una dimensión internacional en los portfolios sociales que se le reconocieron, como a través de la conformación de una red de funcionarios de áreas económicas con agenda internacional, parte de la política exterior de una administración que, con la Cancillería incluida, se presentaba ante la vicepresidenta como un espacio relativamente abierto en el que agregar valor. Así, fuera del foco presidencialista de las experiencias estadounidenses, pero también fuera de la mera función protocolar, la vicepresidenta argentina dinamizó diversos recursos para crear alternativas de trabajo dentro de la

multiplicidad de agendas, actores y procesos del gobierno (en definitiva, de espacios y de tiempos) que configuran la política exterior de la Argentina. Esos espacios y esos tiempos nos aproximan al concepto de diplomacia, por lo que el modo de inserción de Gabriela Michetti en la política exterior podría conceptualizarse como una forma específica de diplomacia, una “diplomacia vicepresidencial”. Los caracteres de esa inserción en función de las cuatro dimensiones de análisis identificadas, nos hablan de una diplomacia predominantemente ejecutiva, autorizada por el presidente, de red en temas económicos y de portfolios en temas sociales, y en menor medida de actividades delegadas por el presidente y acciones propias de diplomacia parlamentaria.

* * *

Uno de los valores de los estudios exploratorios y descriptivos consiste en ayudar a configurar herramientas que permitan, eventualmente, hacer otros estudios de caso, encarar con ellos estudios comparativos y hallar covariaciones que permitan postular y trabajar hipótesis explicativas. En ese sentido, se presentan a continuación algunas aproximaciones, desde el marco de análisis formulado en este estudio, a otros vicepresidentes argentinos.

Carlos Ruckauf (1995-1999) y Daniel Scioli (2003-2007) no formaron parte del círculo inmediato de sus presidentes (Sribman, 2010) pero tampoco rompieron con ellos. Una primera aproximación realizada a sus viajes por medio del análisis de los decretos de autorización publicados en el Boletín Oficial, evidencia cierta agencia propia, pero más orientada a su participación en conferencias o eventos que a escenarios de agenda bilateral. Scioli recibió del presidente un portfolio propio en el tema deportes que luego se le retiró (Sribman, 2010), sobre el que habría que indagar alguna manifestación en el ámbito exterior. Ambos tuvieron como recurso orgánico secretarías y personal en la Casa Rosada¹², y en el caso de Scioli es posible reconocer la presencia de un asesor miembro del servicio exterior (La Nación, 2017). Sería importante indagar acerca de la existencia y configuración de comitivas en los viajes que realizaron.

Julio Cobos (2007-2011) fue excluido completamente luego de la ruptura con la presidente en 2008. Sin embargo, desarrolló una cierta actividad en el exterior por medio de algunos viajes (Télam, 2013), por lo que cabría esperar que su inserción haya sido el ámbito de la diplomacia parlamentaria, ya que la administración del Senado fue el único recurso y espacio donde pudo refugiarse (Sribman, 2010, p. 100).

Cristina Fernández (2019-). Resulta claro que la actual vicepresidenta no forma parte del círculo presidencial. Aún con la ausencia de viajes, es posible postular tanto el

¹² Decretos 17/95 y 18/95 para Ruckauf, y 411/04 para Scioli.

interés (Télam, 2019) como la atribución de al menos dos portfolios directamente relacionados con la política exterior: las relaciones bilaterales con Rusia y con China (Beldyk, 2021). Esto parece ser el resultado de la autorización presidencial a la iniciativa de la vicepresidenta en un reparto de áreas de un acuerdo de coalición, que derivaría de los recursos eminentemente políticos de la vicepresidenta. En ese marco se configura una red de patronazgo con embajadores políticos en esos países, que le permitiría incidir en la agenda, opciones e implementación con respecto a las relaciones con esos países, pero no es del todo claro que pueda tomar todas las decisiones. Su mayoría en el Senado, también como recurso político, le permitiría incidir en las decisiones de política exterior que requieren del concurso del Congreso, o su contracara: impedir las o vetarlas (Tsebelis, 2002).

* * *

Algunas hipótesis para indagaciones futuras. Podría tomarse como punto de partida la afirmación de los autores estadounidenses que toman a la acción del presidente respecto al vice como la variable determinante de la inserción de este en la gestión, y a los recursos y acciones del vice como una variable de segundo orden o interviniente. Así, podría postularse que mientras más cerca esté el vicepresidente del círculo presidencial, a partir de la asociación que haga el primer mandatario a sus circuitos de decisión, menos relevante será la variable interviniente y menos dependerá de ella la inserción del vice. Otra posible variable interviniente o condición que ha permitido identificar este estudio es la relativa apertura de otros espacios de la administración a las iniciativas del vicepresidente, en la eventualidad de que el presidente no lo asocie estrechamente al suyo, pero tampoco lo excluya activamente del gobierno.

Otra hipótesis relaciona espacio y tiempo, en el sentido de que no sería necesario, a diferencia de lo que indica Light, estar cerca del presidente para incidir en las etapas decisorias de un tema, ya que la atribución de un portfolio pone al vicepresidente más cerca de actuar en todo el ciclo de una política. Otra hipótesis sobre los portfolios indicaría que su asignación, al tener reconocido un rol de supervisión, no haría necesaria la construcción de coaliciones internas o de una red para actuar, aún a falta de atribuciones jurídicas formales.

Para concluir, una hipótesis adicional sugeriría que, tal vez a contramano de lo afirmado por Sribman (2017, p. 118), no le resultaría indispensable al vicepresidente contar con grandes recursos políticos para tener actuación en la gestión, siempre que el presidente no lo excluya del todo, el vice tenga otros recursos y la administración esté abierta.

La provisionalidad que exhiben las consideraciones sobre otros vicepresidentes, así como las hipótesis planteadas anteriormente, sugieren la necesidad de continuar refinando el marco de análisis construido en este trabajo mediante futuros estudios de caso.

BIBLIOGRAFÍA

- Actis, E. (2013). "De la Diplomacia Presidencial a la Diplomacia Ex presidencial. El rol de Lula en la política exterior (2010-2013)". En *Mundorama* 5-2013, 1-3.
- Allison, G. T. (1971). *La esencia de la decisión. Análisis explicativo de la crisis de los misiles en Cuba*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- Baumgartner, J. (2006). *The American Vice Presidency Reconsidered*. California: Praeger.
- y Crumblin, T. (2016). *The American Vice Presidency. From the shadow to the spotlight*. Lanham: Rowman & Littlefield.
- (2017). "The Vice Presidency in the Twenty-First Century", En *Pepperdine Law Review*, Vol 44, no. 3, 561-581.
- Becker, H. (2009). *Trucos del oficio. Cómo conducir su investigación en ciencias sociales*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- Bereziuk, B. (2018). "The Influence of Patronage Networks on Governance: A Theoretical Model". Working paper. Disponible en: https://www.researchgate.net/publication/327424881_The_Influence_of_Patronage_Networks_on_Governance_A_Theoretical_Model
- Bidart Campos, G. J. (1973). *Lecciones elementales de política*. Buenos Aires: Ediar.
- Bidegain, G. (2017). "Vicepresidentes en América del Sur: una agenda de investigación". En *Colombia Internacional*, no. 89, 161-190.
- Brownell, R. (2014). "Constitutional Chameleon: The Vice President's Place within the American System of Separation of Powers, Part I: Text, Structure, Views of the Framers and the Courts". En *Kansas Journal of Law & Public Policy*, Vol. 24, 1-77.
- (2015). "Constitutional Chameleon: The Vice President's Place within the American System of Separation of Powers, Part II: Political Branch Interpretation and Counterarguments." En *Kansas Journal of Law & Public Policy*, Vol. 24, 294-400.
- Capano, G. y Galanti, M. T., (2015). "Brokers, entrepreneurs and leaders in policy dynamics: from individual actors to types of agency". Paper presentado a la ECPR General Conference. Montreal, agosto de 2015.
- (2020). "Policy and politics". En Berg-Schlosser, D., Badie, B. y Morlino, L. (eds.) *The Sage Handbook of Political Science*. Londres: Sage, 1065-1079.
- y Pritoni, A. (2020). "Policy Cycle". En P. Harris et al. (eds.), *The Palgrave Encyclopedia of Interest Groups, Lobbying and Public Affairs*. Palgrave Macmillan, Cham.

- y Galanti, M. T. (2021). "From policy entrepreneurs to policy entrepreneurship - actors and actions in public policy innovation". En *Policy & Politics*, Volume 49, Number 3, 321-342(22).
- Christopoulos, D. C. (2006). "Relational attributes of political entrepreneurs: a network perspective". En *Journal of European Public Policy*, 13:5, 757-778.
- Coffin, S. W. (2017). "Oh, VPOTUS, Where Art Thou? The Constitutional Situs of the Vice Presidency as Surveyed by a Former Vice Presidential Lawyer". En *Pepperdine Law Review*, Vol 44, no. 3, 583-621.
- Cooper, A. F., Heine, J. y Thakur, R. (eds.) (2013). *The Oxford Handbook of Modern Diplomacy*. Oxford: Oxford University Press.
- David, P. T. (1967). "The Vice Presidency: Its institutional evolution and contemporary status". *The Journal of Politics*, Vol. 29. No. 4, 721-748.
- Duchacek, I. (1990). "Perforated Sovereignities: Towards a Typology of New Actors in International Relations". En Michelmann, H., Soldatos, P., *Federalism and International Relations. The Role of Subnational Units*. Oxford: Clarendon Press, 1-34.
- Feinberg, R. (2013). "Institutionalized Summitry". En: Cooper, A. F., Heine, J. y Thakur, R. (eds.) *The Oxford Handbook of Modern Diplomacy*. Oxford: Oxford University Press, 303-317.
- Gené, M. (2019). *La rosca política. El oficio de los armadores delante y detrás de escena (o el discreto encanto del toma y daca)*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- Goldsmith, B. E., Horiuchi, Y. y Matush, K. (2021). "Does Public Diplomacy Sway Foreign Public Opinion? Identifying the Effect of High-Level Visits". En *American Political Science Review* 1–16.
- Goldstein, J.K. (1982). *The Modern American Vice Presidency*. Princeton: Princeton University Press.
- (2008). "The Rising Power of the Modern Vice Presidency". En *Presidential Studies Quarterly*, Vol. 38, No. 3, 374-389.
- (2010). "The Contemporary Presidency: Cheney, Vice Presidential Power, and the War on Terror". En *Presidential Studies Quarterly*, Vol. 40, No. 1, 102-139.
- (2013). "Constitutional Change, Originalism, and the Vice Presidency". En *Journal of Constitutional Law*, Vol. 62, No. 2, 369-411.
- (2016). *The White House Vice Presidency. The Path to Significance, Mondale to Biden*.

Lawrence: University Press of Kansas.

- Greene, J. R. (1997). "I'll continue to speak out: Spiro T. Agnew as Vice President". En Walch, T. (ed.), *At the President's side. The Vice Presidency in the Twentieth Century*. Columbia: University of Missouri Press, 124-132.
- Greenstock, J. (2013). "The Bureaucracy: Ministry of Foreign Affairs, Foreign Service, and Other Government Departments". En Cooper, A. F., Heine, J. y Ramesh, T. (eds.), *The Oxford Handbook of Modern Diplomacy*. Oxford: Oxford University Press.
- Hermann, C. F. (1983). "Foreign Policy". En Nagel, S. S. (ed.) *Encyclopedia of Policy Studies*. New York: Marcel Dekker, Inc., 269-298.
- Hernández Sampieri, R., Fernández Collado, R. y Baptista Lucio, M. del P. (2014). *Metodología de la investigación*. México: McGraw Hill.
- Holmes, A. (2018). "A Different Kind of 'New' Diplomacy". En Holmes, A.R. y Rofe, J.S. *Global Diplomacy. Theories, Types and Models*. Boulder: Westview Press, 73-101.
- Hudson, V. M. y Day, B. S. (2020). *Foreign Policy Analysis. Classic and contemporary theory*. Lanham: Rowman & Littlefield.
- Hussain, A. (2006). "Economic Diplomacy and its Significance for Foreign Policy". En Indian Foreign Affairs Journal Vol. 1 , No. 4, 35-45.
- Jiang, J. (2018). "Making Bureaucracy Work: Patronage Networks, Performance Incentives, and Economic Development in China". En American Journal of Political Science, Vol. 62, No. 4, 982-999.
- Kengor . P. (2000a). *Wreath Layer Or Policy Player: The Vice President's Role in Foreign Policy*. Oxford: Lexington Books.
- (2000b). "The Vice President, Secretary of State, and Foreign Policy". En Political Science Quarterly. Vol. 115. No. 2, 175-199.
- Klijn, E. H. (2008). "Networks as perspective on policy implementation". En Cropper, S., Ebers, M., Huxham, C. y Ring, P., *Handbook of Inter-Organizational Relations*. Oxford: Oxford University Press, 118-146.
- Lasswell, H. D. (1956). *The decision process: Seven categories of functional analysis*. College Park, MD: University of Maryland.
- Lebovic, J. H. y Saunders, E. N. (2016). "The Diplomatic Core: The Determinants of High-Level US Diplomatic Visits, 1946–2010". En International Studies Quarterly 60, 107–123.

- Lechelt, J. (2009). *The Vice Presidency in Foreign Policy. From Mondale to Cheney*. El Paso: LFB Scholarly Publishing.
- Light, P. C. (1984). *Vice Presidential Power. Advice and Influence in the White House*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Malamud, A. (2010). "La diplomacia presidencial y los pilares institucionales del Mercosur: un examen empírico". En *Relaciones Internacionales*, 15, 113-138.
- Mannes, A. (2016). "Vice presidents and foreign policy: a forward-looking review of the record". War on the Rocks. Blog post. Disponible en: <https://warontherocks.com/2016/10/vice-presidents-and-foreign-policy-a-forward-looking-review-of-the-record/>
- (2012). "The Vice President and Foreign Policy: from "the most insignificant office" to Gore as Russian Czar". En Weitz, R. (ed.) *Case Studies Working Group Report*, Strategic Studies Institute, US Army War College, 23-86.
- Marsteintredet (2019). "La vicepresidencia y los problemas de la sucesión presidencial en América Latina". En *Política y Gobierno*. Vol. XXVI, no. 1, 117-137.
- Mieres, P. y Pampín, E. (2015). "La trayectoria de los vicepresidentes en los regímenes presidencialistas de América". En *Revista de Estudios Políticos (nueva época)*. No. 167, 99-132.
- Natoli, M. (1985). *American Prince, American Pauper: The Contemporary Vice Presidency in Perspective*. Westport: Greenwood Press.
- Neustadt, R. (1992). "Memo 16: Role of the Vice President". En Jones, C., Ed. (2000), *Preparing to Be President. The Memos of Richard E. Neustadt*. Washington DC: The AEI Press.
- Nitsch, V. (2005). "State Visits and International Trade". CESifo Working Paper No. 1582.
- Rhodes, R. A. W. (2008). "Policy Network Analysis". En Moran, M., Rein, M. y Goodin, R. (eds.) *The Oxford Handbook of Public Policy*. Oxford: Oxford University Press, 425-447.
- Rofe, J. S. (2018). "Diplomatic Practice". En Holmes, A.R. y Rofe, J.S. *Global Diplomacy. Theories, Types and Models*. Boulder: Westview Press, 19-54.
- Sagüés, N. P. (1999). *Elementos de derecho constitucional*. Tomo I. Buenos Aires: Astrea (3a ed.).
- Schmitter, P. (2008). "The design of social and political research". En della Porta, D. y Keating, M. (eds.) *Approaches and Methodologies in the Social Sciences. A Pluralist*

- Perspective*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Sending, O. J., Pouliot, V. y Neumann, I. B. (2015). "Introduction". En Sending, O. J., Pouliot, V. y Neumann, I. B. (eds.), *Diplomacy and the Making of World Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Serrafero, M. (1999). *El poder y su sombra. Los Vicepresidentes*. Buenos Aires: Editorial de Belgrano.
- (2007). "Vicepresidencia efímera y ruptura anunciada: el caso de la Alianza". *Anales*. Tomo XXXIV. Buenos Aires: Academia nacional de Ciencias Morales y Políticas..
- (2013). "Hacia una nueva vicepresidencia. Reflexiones desde el caso norteamericano". *Revista de Derecho Político*. No. 88, 367-392.
- Sidey, H. et al. (1997). "Defining a Public Role for Vice Presidents. A Symposium". En Walch, T. (ed.), *At the President's side. The Vice Presidency in the Twentieth Century*. Columbia: University of Missouri Press, 197-214.
- Sribman, A. (2010). "Claroscuros en la cúspide del poder. La vicepresidencia argentina (1983-2009)". *Cadernos de Estudios Latino-Americanos* No. 10.
- (2017). "La sucesión del poder en América Latina: la tradición de Argentina a la luz (y a la sombra) del modelo estadounidense". En Monograma. *Revista Iberoamericana de Cultura y Pensamiento*, No. 1, 113-127.
- (2019). "La vicepresidencia en América Latina: un mal innecesario". En *América Latina Hoy*. Ediciones Universidad de Salamanca. No. 81, 51-75.
- Subirats, J. (1992). *Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración*. Madrid: Ministerio para las Administraciones Públicas.
- Trillo, F. (1997). "La Diplomacia parlamentaria". *El País*. Madrid, edición del 2 de abril de 1997.
- Tsebelis, G. (2002). *Veto Players. How Political Institutions Work*. New York: Russell Sage Foundation.
- Untermeyer, C. et al. (1997). "Defining a Public Role for Vice Presidents. A Symposium". En Walch, T. (ed.), *At the President's side. The Vice Presidency in the Twentieth Century*. Columbia: University of Missouri Press, 197-214.
- Weisbrode, K. (2018). "Diplomacy and Politics". En Holmes, A.R. y Rofe, J.S. *Global Diplomacy. Theories, Types and Models*. Boulder: Westview Press, 125-145.

FUENTES

Documentos

ANDIS (2019). Informe de gestión de la Agencia Nacional de Discapacidad. Disponible en: <https://jxc.com.ar/rendicion-de-cuentas/recursos/Discapacidad.pdf>.

Casa Rosada (2016). Gabriela Michetti. Biografía. Disponible en: <https://www.casarosada.gob.ar/la-vicepresidente/biografia>.

DGRI (2019a). Honorable Senado de la Nación. Dirección General de Relaciones Internacionales. "Datos de gestión 2015/2019". Disponible en: https://drive.google.com/file/d/1m-cZZGU12sTqpbkHyUd4o_NdaetJ6Wye/view?usp=sharing.

DGRI (2019b). Honorable Senado de la Nación. Dirección General de Relaciones Internacionales. Documento de trabajo interno "Viajes - Conclusiones".

DGRI (2019c). Honorable Senado de la Nación. Dirección General de Relaciones Internacionales. Documento de trabajo interno (base de datos) "Viajes de GM".

INDEC (2018). Estudio Nacional sobre el Perfil de las Personas con Discapacidad. Resultados definitivos. Disponible en: https://www.indec.gob.ar/ftp/cuadros/poblacion/estudio_discapacidad_12_18.pdf.

Memoria (2017). Memoria detallada del estado de la Nación 2016. 1° de marzo de 2017. Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/argentina-memoria-detallada-estado-nacion-2016.pdf>.

Programa Artesanado Argentino (2018). Saber hacer. Hacer saber. Disponible en: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/saber_hacer_-_brochure_digital_completo_-_noviembre_2018.pdf.

Vicepresidencia (2019). Informe de Gestión Vicepresidencia de la Nación. Disponible en: <https://jxc.com.ar/rendicion-de-cuentas/recursos/Vicepresidencia.pdf>.

Normativa

Decreto 17/95. Poder Ejecutivo Nacional (P.E.N.). Secretario de Relaciones Institucionales.

Decreto 18/95. Poder Ejecutivo Nacional (P.E.N.). Secretario de Coordinación

Decreto 411/04. Poder Ejecutivo Nacional (P.E.N.). Vicepresidencia de la Nación. Estructura Organizativa - Aprobación.

Decreto 151/15. Administración Pública Nacional. Decreto N° 357/2002. Modificación.

Decreto 241/15. Poder Ejecutivo Nacional (P.E.N.). Vicepresidencia de la Nación. Secretaria Privada - Designación.

Decreto 255/15. Administración Pública Nacional. Decreto N° 357/2002. Modificación.

Decreto 411/16. Administración Pública Nacional. Decreto N° 357/2002. Modificación.

Decreto 583/16. Administración Pública Nacional. Decreto N° 357/2002. Modificación.

Decreto 865/17. Administración Pública Nacional. Decreto N° 357/2002. Modificación.

Decreto 868/17. Agencia Nacional de Discapacidad. Créase “Plan Nacional de Discapacidad”.

Decreto 174/18. Administración Pública Nacional. Decreto N° 357/2002. Modificación. Apruébase Organigrama. Objetivos.

Decreto 774/20. Agencia Nacional de Discapacidad. Decreto N° 868/2017. Modificación.

Decreto de Necesidad y Urgencia 698/17. Agencia Nacional de Discapacidad. Creación.

DP 263/16. Honorable Senado de la Nación. Decreto Presidencial N° 263/16.

DP 577/16. Honorable Senado de la Nación. Decreto Presidencial N° 577/16.

Reglamento de la Honorable Cámara de Senadores de la Nación.

Resolución 327/18. Presidencia de la Nación. Secretaría General. Programa Artesanado Argentino. Creación.

Prensa

Beldyk, M. (2021). “China, Rusia y Cuba: las tres embajadas de Cristina”. Perfil, 5 de mayo de 2021. Disponible en: <https://www.perfil.com/noticias/actualidad/argentina-politica-exterior-china-rusia-cuba-embajadas-cristina-fernandez.phtml>.

Canosa, V. (2017). “Gabriela Michetti: “Hoy la Argentina necesita dirigentes responsables que entiendan que la salida es entre todos””. Infobae, 8 de junio de 2017. Disponible en: <https://www.infobae.com/politica/2017/06/08/gabriela-michetti-el-papa-me-dijo-que-sentia-que-mauricio-macri-era-una-persona-de-muy-buena-madera/>.

Carelli Lynch, G. (2016). “El Gobierno presenta los cien objetivos prioritarios de la gestión”. Clarín, 13 de diciembre de 2016. Disponible en:

https://www.clarin.com/politica/gobierno-presenta-objetivos-prioritarios-gestion_0_B1oCcATXe.html.

Casa Rosada (2018). "Michetti presentó el Programa Artesanado Argentino". 23 de noviembre de 2018. Disponible en: <https://www.casarosada.gob.ar/la-vicepresidente/ultimas-noticias/44211-michetti-presento-el-programa-artesanado-argentino>.

Clarín (2019). "Gabriela Michetti dijo que el rol del vicepresidente es "administrativo" y calificó su gestión con un 10". Clarín, 1° de agosto de 2019. Disponible en: https://www.clarin.com/politica/gabriela-michetti-dijo-rol-vicepresidente-administrativo-califico-gestion-10_0_KlpKpPCN4.html.

Di Marco, L. (2017). "Michetti, la mujer que enfureció a Macri y hoy logró recuperar su confianza". La Nación, 19 de octubre de 2017. Disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/opinion/michetti-la-mujer-que-enfurecio-a-macri-y-hoy-logro-recuperar-su-confianza-nid2073342/>.

El Economista (2019). "Michetti en la Feria de Diseño de Nueva York". El Economista, 16 de mayo de 2019. Disponible en: <https://eleconomista.com.ar/negocios/michetti-feria-diseno-nueva-york-n24707>.

La Nación (2017). "Un ex asesor de Scioli fue designado embajador en Rusia". La Nación, 21 de abril de 2017. Disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/politica/ricardo-lagorio-embajador-rusia-nid2014394/>.

NCN (2019). "Michetti presentó su informe de gestión". Noticias del Congreso de la Nación. Disponible en: <https://www.ncn.com.ar/michetti-presento-su-informe-de-gestion/>.

Télam (2013). "Un informe de gestión del Senado puso en evidencia los gastos de Cobos y su escasa actividad". Télam, febrero de 2013. Disponible en: <https://www.telam.com.ar/notas/201302/7399-un-informe-de-gestion-del-senado-puso-en-evidencia-los-gastos-de-cobos-y-su-escasa-actividad.php>.

Télam (2016). "Michetti destacó a Japón y Corea del Sur como socios para el crecimiento". Agencia Télam, 13 de mayo de 2016. Disponible en: <https://www.telam.com.ar/notas/201605/147265-michetti-japon-corea-del-sur.html>.

Télam (2018). "Presentaron "Saber Hacer, Hacer Saber", la marca para poner en valor al artesanado". Agencia Télam, 23 de noviembre de 2018. Disponible en: <https://www.telam.com.ar/notas/201811/308556-presentaron-saber-hacer-hacer-saber-la-marca-para-poner-en-valor-al-artesanado-y-generar-empleo.html>.

Télam (2019). “En su primera actividad como vicepresidenta, Cristina Kichner recibió a las delegaciones de China y Rusia”. Agencia Télam, 10 de diciembre de 2019. Disponible en: <https://www.telam.com.ar/notas/201912/415275-cristina-kirchner-delegaciones-china-rusia-primera-actividad-vicepresidenta.html>.